

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN
Departamento de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales
(Estudios Internacionales)



**LA SEGURIDAD DESPUÉS DEL 11-S:
CONCEPTOS, AGENDA E INSTITUCIONES DE
SEGURIDAD EN LA REGIÓN ASIA CENTRAL.**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Santiago M. Martínez Arias

Bajo la dirección del doctor

José Antonio Sanahuja Perales

Madrid, 2009

- **ISBN: 978-84-692-7626-6**

La Seguridad después del 11-S

Conceptos, agenda e instituciones de seguridad en la región Asia central

- Tesis Doctoral -

Doctorando: Santiago M. Martínez Arias

Director: José Antonio Sanahuja Perales

Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
(Estudios Internacionales)

Universidad Complutense de Madrid

Noviembre 2008



ÍNDICE

CUADROS Y MAPAS	v
ABREVIATURAS	vi
1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Estado de la cuestión y objeto de estudio	2
1.2. Hipótesis y marco teórico-metodológico	6
1.3. Estructura	11
2. SEGURIDAD Y ESTUDIOS INTERNACIONALES	17
2.1. El concepto de Seguridad	18
2.2. Teorías	20
2.3. Paradigmas y Escuelas	22
3. REALISMO Y SEGURIDAD	27
3.1. La tradición realista.....	28
3.1.1. Una definición.....	29
3.1.2. Clasificación del primer Realismo	30
3.1.3. La primera generación.....	32
3.1.4. Seguridad y paradigmas realistas.....	34
3.2. El Neorrealismo	37
3.2.1. El Neorrealismo estructural: Kenneth Waltz	39
3.2.2. Neorrealismo y Teoría de la Estabilidad Hegemónica	40
3.3. Neoconservadurismo y Seguridad	42
3.3.1. Orígenes del Neoconservadurismo.....	43
3.3.2. El fin de la Guerra Fría y la ideología neoconservadora.....	45
3.3.3. La capacidad de influencia neoconservadora	46
3.4. Los neoconservadores, el 11-S y las guerras de Irak y Afganistán.....	49
4. PLURALISMO Y SEGURIDAD: DEL IDEALISMO AL COSMOPOLITISMO NEOKANTIANO	55
4.1. Principios del Pluralismo.....	58
4.1.1. La fundación del Pluralismo	60
4.1.2. Los límites del Pluralismo vatteliano	62
4.2. Los neokantianos	65
5. EL SOCIALCONSTRUCTIVISMO.....	71
5.1. El Constructivismo social internacional	74
5.1.1. Aproximación teórica básica.....	74
5.1.2. Casos de estudio en la definición de intereses nacionales	75
5.1.3. El Constructivismo centrado en la sociedad	77
5.2. Socialconstructivismo y Seguridad: La Escuela de Copenhague.....	78
5.2.1. El debate entre racionalistas y reflectivistas.....	79
5.2.2. Teoría de los Complejos de Seguridad	81
5.2.3. La Ampliación de la Agenda	83
5.2.4. Los nuevos sectores de la Seguridad.....	88
5.3. Otros Constructivismos	91
6. MAPAS CONCEPTUALES PARA EL ESTUDIO DE LA SEGURIDAD	95
6.1. De Westfalia al “Nuevorregionalismo”	99
6.1.1. Paradigmas y Guerra Fría	100
6.1.2. Acontecimientos que cambian la teoría.....	103
6.1.3. Globalización y Regionalización en Seguridad.....	105

6.2. Concreciones políticas a los paradigmas de Seguridad	107
6.2.1. El debate teórico.....	108
6.2.1.1. Realismo político y orden internacional.....	109
6.2.2. Clasificación de la Seguridad.....	112
6.2.2.1. Seguridad nacional y equilibrio de poderes	113
6.2.2.2. Seguridad colectiva.....	116
6.2.2.3. Seguridad compartida.....	120
6.2.2.4. Seguridad democrática.....	123
6.2.2.5. Seguridad humana.....	125
6.2.2.6. Hacia una nueva dimensión.....	134
7. LA SEGURIDAD GLOBAL.....	137
7.1. Características de la nueva Sociedad Mundial.....	137
7.1.1. Las nuevas realidades internacionales.....	138
7.1.2 Dinámicas de cambio en la actual Sociedad Mundial.....	142
7.1.3. Unilateralismo y Multilateralismo: ¿Quién asegura a quién?.....	145
7.1.4 Regionalismo y Seguridad.....	147
7.2. Agenda global de Seguridad.....	149
7.2.1. Amenazas.....	150
7.2.1.1. Respuesta estatal a las amenazas.....	152
7.2.2. Riesgos	155
7.2.3. Retos.....	158
7.3. Agenda de Seguridad humana.....	161
7.3.1. Amenazas, desafíos y cambio.....	163
7.3.2. La doctrina de las Responsabilidad de Proteger.....	166
8. LA SEGURIDAD DE LA FEDERACIÓN RUSA	169
8.1. Antecedentes.....	172
8.1.1. El golpe de agosto en la URSS	177
8.1.2. Fuerzas Armadas en las sociedades post soviéticas.....	179
8.1.3. Construcción de un sistema de Seguridad regional	181
8.1.4. La regionalización.....	182
8.2. El nuevo pensamiento ruso de seguridad.....	183
8.2.1. Rusia ante el panorama geoestratégico post 11-S	185
8.2.2. Descapitalización militar.....	186
8.3. Conceptos heredados del soviétismo	188
8.3.1. Suficiencia militar.....	188
8.3.2. Defensa suficiente	189
8.3.3. Suficiencia militar razonable	189
8.3.4. Estrategia defensiva.....	190
8.4. La Seguridad estratégica rusa.....	191
8.4.1. El proyecto militar de la URSS de 1990.....	191
8.4.2. Doctrina militar de la Federación Rusa: Proyecto 1993.....	200
8.4.3. El Concepto Nacional de Seguridad: Proyecto 1997	204
8.4.4. Concepto Nacional de Seguridad: Proyecto de 2000	209
8.5. Política exterior de la Federación Rusa.....	214
9. EQUILIBRIO DEPENDIENTE.....	219
9.1. Arquitectura de Seguridad en Asia central.....	222
9.1.1. El marco de la Seguridad.....	226
9.1.2. Los Cinco y Rusia.....	228
9.2. Agenda de Seguridad	232
9.2.1. Kazajistán.....	232

9.2.2. Kirguizistán.....	236
9.2.3. Tayikistán	240
9.2.4. Turkmenistán	243
9.2.5. Uzbekistán	246
9.2.6. Intereses geoestratégicos	250
9.2.7. Intereses nacionales y globalización.....	251
9.2.7.1. Constituciones y arquitectura institucional.....	252
9.3. Dependencia de Rusia y Seguridad.....	260
9.3.1. La industria de Defensa	260
9.3.2. Seguridad propia y/o heredada del sovietismo	266
9.3.2.1. Uzbekistán.....	269
9.3.2.2. Kirguizistán	271
9.3.2.3. Kazajistán	273
9.3.2.4. Turkmenistán.....	274
9.3.2.5. Tayikistán.....	275
9.3.3. El problema nuclear	279
9.4. Riesgos, amenazas y retos en Asia central	284
9.4.1. Riesgos.....	285
9.4.1.1. Degradación medioambiental. El agua	286
9.4.2. Amenazas	291
9.4.2.1. El problema étnico.....	292
9.4.2.2. Terrorismo internacional	297
9.4.2.3. Grupos armados nacionales	300
9.4.2.4. Tráfico de drogas y crimen organizado.....	300
9.4.3. Retos.....	302
9.4.3.1. Emigración, refugiados y desplazados	302
9.5. Seguridad “nuevorregionalista”	304
9.5.1. Las Fuerzas Armadas como atributo de soberanía.....	305
9.5.2. Incidencia económica en el terreno estratégico	307
9.5.3. Cambios en la Sociedad Mundial.....	310
10. MODELO DE SEGURIDAD EN ASIA CENTRAL	313
10.1. Seguridad “nuevorregional” en Asia central	317
10.1.1. Política de seguridad en Asia central	318
10.1.2. Regionalismo informal.....	320
10.1.2.1. ONG en Asia central.....	323
10.1.3. Afganistán.....	326
10.1.3.1. El post 11-S.....	329
10.2. Instituciones auspiciadas por potencias regionales	330
10.2.1. CACO	337
10.2.1.1. Historia	338
10.2.1.2. Estructura.....	340
10.2.1.3. Condicionamientos políticos y económicos.....	341
10.2.2. CICA	344
10.2.2.1. Estructura.....	344
10.2.2.2. Política	346
10.2.3. CANWFZ.....	346
10.2.3.1. Seguridad nuclear	348
10.2.3.2. Política nuclear	349
10.2.4. CSTO	350
10.2.4.1. Estructura.....	351
10.2.4.2. Política	352

10.3. Instituciones auspiciadas por potencias extrarregionales	354
10.3.1. CEI, Confederación de Estados Independientes.....	354
10.3.1.1. Estructura	355
10.3.1.2. Política	357
10.3.2. El Programa de Asociación para la Paz de la OTAN (NATO PfP).....	359
10.3.3. Foro de Shanghai.....	360
10.3.3.1. Historia	361
10.3.3.2. Política	362
10.3.4. El papel de la ONU y la OSCE.....	363
10.4. Potencias con intereses en Asia central	367
10.4.1. Rusia	367
10.4.2. Estados Unidos.....	373
10.4.3. El papel europeo.....	375
10.4.4. Turquía e Irán	378
10.4.5. China	381
11. CONCLUSIONES	387
11.1. Hacia un paradigma “nuevorregionalista” de Seguridad	389
11.2. El futuro de la Seguridad en Asia central	393
11.3. Sentido de la práctica política “nuevorregionalista”	396
11.4. El futuro de la Seguridad global en RRII	400
BIBLIOGRAFÍA	405
APÉNDICES.....	421
Tratados de Seguridad firmados por las repúblicas de Asia central (textos legales):	
A. CANWFZ Tratado para la creación de una Zona Libre de Armamento Nuclear en Asia central.	423
B. CSTO Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent.....	433
C. SCO Organización para la Cooperación de Shanghai.....	441
Entrevista:	
D. Entrevista al embajador de Kazajistán, N. Danenov.....	453

CUADROS

1. Teoría de las Relaciones Internacionales: a) Visión clásica b) Visión actual.....	23
2. Escuelas de pensamiento (Regímenes Internacionales)	24
3. Los cinco sectores de la Seguridad.....	89
4. Paradigmas de Seguridad	97
5. El eje del poder y los ejes transversales en las realciones mundiales	101
6. Temores ante amenazas a la seguridad de la habitanltes de la UE.....	104
7. Regionalización y Globalización en Seguridad.....	106
8. Salud y expectativa de vida en el mundo.....	127
9. Hambrunas y sus causas en el mundo	128
10. Sanciones económicas de la ONU	132
11. Genocidios étnicos y nacionales a lo largo de la historia.....	156
12. Comercio entre Rusia y Asia central 1991-1996	231
13. Kazajistán.....	234
14. Kirguizistán.....	237
15. Tayikistán	240
16. Turkmenistán	243
17. Uzbekistán	246
18. Presupuestos de Defensa.....	268
19. Evolución de los efectivos de las Fuerzas Armadas.....	268
20. Tabla comparativa de efectivos de las Fuerzas Armadas en Asia Central.....	268
21. Comparación de EURASEC con otros bloques regionales	343
22. Instituciones auspiciadas por potencias regionales.....	353
23. Instituciones auspiciadas por potencias extrarregionales.....	366
24. Inversiones directas extranjera en Kazajistán 1998-2001	377
25. Inversiones directas de China en los países de Asia central.....	384

MAPAS

1. Estados de Asia central.....	220
2. Instalaciones de industrias de Defensa en Kazajistán	262
3. Instalaciones de industrias de Defensa en Kirguizistán	263
4. Instalaciones de industrias de Defensa en Tayikistán.....	264
5. Instalaciones de industrias de Defensa en Uzbekistán.....	265
6. El Mar Aral.....	287
7. El Mar Aral (vista satélite)	288
8. Regiones Autónomas de la Federación Rusa.....	293
9. Grupos étnicos en la ex URSS y países vecinos	295
10. Grupos étnicos en Asia central.....	296
11. Grupos musulmanes étnicos en Armenia, Irán y Asia central.....	299
12. Infraestructura de exportación de petróleo y gas.....	308
13. Oleoductos y gasoductos del Cáucaso.....	309
14. Explotaciones petrolíferas en el Mar Caspio: a) Sur.....	334
15. Explotaciones petrolíferas en el Mar Caspio b) Norte	335
16. Explotaciones petrolíferas en el Mar Caspio c) Datos.....	336

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AIA	Autoridad Interina Afgana
AIEA	Agencia Internacional de la Energía Atómica
ALCM	Air Launched Cruise Missiles (Misiles de Crucero Aéreos)
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation (Foro de Cooperación Económica de Asia y Pacífico)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Asociación de Naciones de Asia Suroriental)
ASEM	Asia-Europe Meeting (Foro para las Consultas y el Diálogo Permanente entre Asia y Europa)
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BIRD	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo
BSEC	Black Sea Economic Cooperation (Consejo de Cooperación del Mar Negro)
BVO	Basin Water Organisation (Autoridad Gestora para el Amu Darya y Syr Darya)
CACO	Central-Asian Cooperation Organisation (Organización para la Cooperación Centroasiática)
CANGO	Central Asia Non Gubernamental Organizations (ONG de Asia Central)
CANWFZ	Central Asian Nuclear Weapons Free Zone (Zona Libre de Armamento Nuclear Centroasiática)
CEDAW	Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer)
CAEC	Central-Asian Economic Community (Comunidad Económica de Asia Central)
CACM	Central American Common Market (Mercado Común Ceantroamericano)
CACO	Central Asia Cooperation Organisation. Antes CAC, Espacio Económico Común (CES), y Central Asian Union. Finalmente CAC o CACO
CARICOM	Caribbean Community (originalmente Caribbean Community and Common Market, Comunidad Caribeña y Mercado Común)
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (Comunidad Económica y Monetaria de África Central)
CENTRASBAT	Central-Asian Bataillon (Batallón Ceontrasiático)
CFE	Conferencia sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE)
CICA	Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (Conferencia sobre Interacción y Construcción de Medidas de Confianza en Asia)
CMPC	Confederation of the Mountain Peoples of the Caucasus (Confederación de los Pueblos de las Montañas de Cásucaso)
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa (Mercado Común para el Este y el Sur de África)
COMSOMOL	Movimiento de las Juventudes Comunistas
CPC	Caspian Pipeline-Consortium (Consorcio de los Oleoductos del Caspio)
CSCE	Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa
CSN	Comunidad Sudamericana de Naciones

CSTO	Collective Security Treaty Organization (Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent)
EAC	East African Community (Comunidad del Este Africano)
EAEC	Eurasian Economic Community (Comunidad Económica Euroasiática)
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council (Consejo Euroatlántico)
ECOWAS	Economic Community of West African States (Comunidad Económica de Estados Del Oeste de África)
ECHO	Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea
ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group (Grupo de la Comunidad Económica de los Países del Oeste de África)
EURASEC	Eurasian Economic Community (Comunidad Económica Euroasiática)
FAO	Food and Agriculture Organisation (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
FAPSI	Agencia Federal Rusa de Comunicaciones e Información
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRA	Foro Regional de la ASEAN para los Problemas de Seguridad
FSB	Federal'naya Sluzhba Bezopasnosti (Servicio Federal Ruso de Seguridad), heredero del KGB-2 (Contrainteligencia) y del KGB-5 (Seguridad Política)
FSO	Servicio Federal Ruso de Protección Civil
GCC	Cooperation Council for the Arab States of the Gulf (Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo)
GRU	Dirección de Inteligencia Militar del KGB
GUAM	Grupo de países de la CEI que reúne a Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia
GUUAM	Grupo de países de la CEI que reúne a Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia
HEU	Armamento clasificado como de grado HEU (Highly Enriched Uranium)
ICAS	Interstate Council on Problems of the Aral Sea Basin (Consejo Interestatal sobre Problemas del Mar Aral)
ICBM	Misiles Intercontinentales Balísticos SS-18
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty (Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía de los Estados)
ICWC	Interstate Coordinating Water Commission (Comisión Interestatal del Agua)
IFAS	International Found for the Aral Sea (Fondo Internacional para el Mar Aral)
INOGATE	Interstate Oil and Gas Transport to Europe
KGB	Servicio de Inteligencia de la URSS
MIU	Movimiento Islámico de Uzbekistán
NAFTA	North American Free Trade Area (Área de Libre Comercio para América del Norte)
NIC	New Industrialized Country (Estado Recientemente Industrializado)
NMD	National Missile Defense (Defensa Nacional Antimisiles)
OCDE	Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico
OI	Organizaciones Internacionales
OMC	Organización Mundial del Comercio

ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OSCE	Organización de Seguridad y Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PARTA	Pacific Regional Trade Agreement
PCUS	Partido Comunista de la Unión Soviética
PfP	Partnership for Peace (Asociación por la Paz de la OTAN)
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SACU	Southern African Customs Union
SALT	Tratado de Limitación de Armas Estratégicas
SAPTA	South Asian Association for Regional Cooperation
SCO	Shanghai Cooperation Organization (Organización para la Cooperación de Shangai)
SOCAR	Compañía Estatal de Petróleos de la República de Azerbaiyán
SPECA	Programa Especial de Naciones Unidas para las Economías de Asia Central
START	Tratado de Reducción de Armas Estratégicas
TACIS	Technical Assistance to the CIS (perteneciente a la UE, Asistencia Técnica a la CEI)
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)
TNP	Tratado de No Proliferación Nuclear
TRASECA	Transport Corridor Europe Caucasus Asia (Corredor de Transporte Europa-Cáucaso-Asia)
UNITA	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola
UNMOT	Misión de la ONU en Tayikistán
UNPAN	United Nations Online Network in Public Administration
USAID	United States Agency for International Development (Agencia de Estadounidense para el Desarrollo Internacional)
UTO	Unión Tayika Opositora

1. INTRODUCCIÓN

Definir la Seguridad en el terreno de los Estudios Internacionales se ha convertido en uno de los principales retos abordado por los teóricos, y es una de las preocupaciones más acuciantes tanto para aquellos como también para la miríada de gobernantes, asesores y expertos en política internacional y Ciencia Política que tratan de conjugar la teoría con la práctica diaria. Ello se ha debido, principalmente, al cambio trepidante y radical de la Sociedad Internacional en los últimos quince años. La implosión de la Unión Soviética supone el primero de los grandes hitos para la reconfiguración de la Sociedad Mundial, a partir del que se producirán otros acontecimientos que serán embrión de las nuevas teorías en Relaciones Internacionales, en general, y los Estudios de Seguridad, en particular. En este último terreno, los acontecimientos harán que se produzca la controversia sobre si se debe mantener el énfasis en la dimensión militar o defensiva o, por el contrario, se debe ampliar su espectro para estudiar otras ramificaciones de la Sociedad Internacional abarcando un amplio cúmulo de fenómenos distintos de los estratégicos o militares. El 11-S supone una gran fractura en este sentido, y en todos los niveles, provocando profundas y necesarias reflexiones con replanteamientos teóricos que en muchos casos no han hallado todavía su punto de llegada.

Previamente a la disolución de la Unión Soviética, tan sólo con un año de diferencia, se había verificado ya el definitivo desplome del antiguo bloque soviético en Europa Central y Oriental. El sistema bipolar desapareció casi de la noche a la mañana, dejando a la URSS huérfana de sus aliados más cercanos en Europa. Este proceso, al que tuve oportunidad de asistir como testigo directo, puso en marcha posteriores desarrollos que llegaron a permeabilizar el rígido estatus soviético. Entre los años 1988 y 1990 tuve la oportunidad de observar en directo desde la corresponsalía para Europa de Este del desaparecido diario *El Independiente* -tanto en su etapa de semanario como en la de diario- los diversos procesos democratizadores de los países de la órbita soviética en la Europa de detrás del Telón de Acero. La mayoría de los países de Europa Central y Oriental transitaron hacia la democracia, o más exactamente la democratización, en procesos que no se habían diseñado *a priori*, pero que dieron sus frutos en muy poco tiempo. En el caso de mi experiencia, personal y profesional, como corresponsal en Europa Oriental, el paso del tiempo y una perspectiva académica obtenida ya intramuros de la Universidad dieron como resultado el interés por la forma en que aquellos procesos tomaban carta de naturaleza. Mi primera aproximación académica

estaba dentro del terreno de la Transitología. Sin embargo, la Unión Soviética escapaba a los esquemas teóricos tradicionalmente aplicados a este tipo de procesos, como en los propiamente europeos surgidos a raíz del desmantelamiento del Telón de Acero. La Unión Soviética pasó, también de la noche a la mañana, de ser uno a convertirse en quince países distintos, y aunque algunos siguieron naturalmente la estela de los procesos democratizadores en los países de Europa Oriental, la mayoría se involucró en procesos nuevos y diversos que requerían la atención y la ayuda de los teóricos. En este marco no podían quedar fuera los Estudios de Seguridad, como disciplina en constante evolución a lo largo de los últimos años del siglo pasado. Una larga lista de incógnitas se plantea al hilo de los acontecimientos, más aún cuando, tras el 11-S, el panorama internacional globalizador volvió a cambiar el aspecto de la política internacional y la forma de relacionarse de los Estados, las organizaciones internacionales y en general cualquier grupo social enmarcado dentro de la Sociedad Mundial.

Ello afectó muy directamente a la región de Asia central, donde el inicio de aquellos procesos se vio alterado, interrumpido o revitalizado, por las dinámicas internacionales provocadas por la reacción a aquellos hechos. Tras una etapa de caída en el olvido, el punto de inflexión que hace recuperar el protagonismo de estos cinco nuevos países (Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) es la lucha contra el terrorismo internacional, a raíz de los atentados de Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001 y la posterior intervención de la coalición internacional en el vecino Afganistán. No sólo cambiaron la dinámica de la Sociedad Internacional, sino que la condición geoestratégica de estos nuevos países hizo que todos los protagonistas volviesen su mirada a esta región de Asia, y surgiera de nuevo la Seguridad como factor clave de las relaciones internacionales. Los acontecimientos se precipitaron y obligaron a la trepidación de las políticas exteriores de los cinco nuevos Estados, debido a su proximidad con el teórico enemigo público número uno del bienestar y la Sociedad Internacional: el Gobierno Talibán en Afganistán.

1.1. Estado de la cuestión y objeto de estudio

La Seguridad como concepto ha acompañado desde sus inicios a los Estudios Internacionales modernos. Si bien no ha habido un reconocimiento unánime, dentro del corpus teórico convencional, que encuadre y defina la Seguridad dentro con una línea epistemológica unívoca. El debate sobre su definición es

tan antiguo como el propio acervo académico de la disciplina que lo engloba. Los acontecimientos que han marcado el último cambio de siglo, sin embargo, han hecho preciso dirigir una mirada particular a los Estudios de Seguridad.

Si observamos como primera aproximación el componente meramente lingüístico del término comprobaremos cómo dentro de la práctica política internacional, el concepto de Seguridad va acompañado, y se confunde en ocasiones, con el de Defensa. En el discurso político es normal escuchar cómo uno acompaña inseparablemente al otro, de forma que se genera confusión de cara a la opinión pública. En algunos organismos internacionales se suelen sustituir estos términos para utilizar los de “Seguridad y Paz”, sin embargo en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), por ejemplo, se utiliza “Seguridad y Defensa”. Los ministros de Defensa hablan naturalmente de Defensa aunque en ocasiones incluyen el concepto de “guerra” en sus textos. Toda la discusión sobre el discurso político es independiente del sentido de propiedad de ambos términos. Más aún si nos remontamos al origen, que nos llevaría a hablar de un “orden de paz” frente a un “estado de guerra”, entrando en juego otros dos nuevos conceptos. La utilización depende normalmente de las circunstancias y del momento. De todo ello podemos deducir que existe un ámbito de la Defensa distinto, y más reducido que el de la Seguridad, pero en cuyo horizonte siempre se encontrará el conflicto o la lucha como elementos básicos. Por ello es importante sentar las bases para una aproximación del concepto Seguridad en el campo internacional o, cuando menos, conseguir un mínimo consenso académico independiente del campo semántico en que se utilice.

La primera dimensión de los Estudios sobre Seguridad son las teorías políticas y paradigmas que los sustentan. Paradigmas en el sentido utilizado por nuestra disciplina (proveniente de la aplicación del concepto de paradigma científico), que explica una situación casi imposible de reconocer convirtiéndose en una situación de pluralismo que hay que aceptar (Waeber 1996: 155). Es decir, cada paradigma genera su propio lenguaje y sus criterios de análisis, evitando importar o relacionarse con el resto de teorías. Podremos, sin embargo, identificar desde una perspectiva histórica las principales corrientes, reflejadas posteriormente en otras tantas escuelas, que dan lugar a los paradigmas sobre Seguridad. La pregunta pertinente será pues si existen paradigmas de Seguridad, en el ámbito científico, o si esta categoría no es aplicable como subdisciplina de las Relaciones Internacionales. El Realismo, el Pluralismo, el Marxismo y el Postpositivismo, cada una con sus particulares señas de identidad, nacen en épocas que determinan, de un lado, sus características, y, de otro, las corrientes a las que luego representarán. El problema radica en si se pueden identificar otros tantos paradigmas de Seguridad con aquellos.

El Realismo es la primera de ellas y quizás por ello la más influyente, y la más conservadora, en el sentido de conservadurismo de las ideas y estructuras de las que nace, en los años cuarenta del siglo pasado. Sostiene que los actores en las relaciones internacionales son los Estados, contemplando a las Organizaciones Intergubernamentales (OI) como meras alianzas de conveniencia, y que al igual que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) serán consideradas irrelevantes. La idea del interés nacional perseguida en las agendas exteriores de los Estados es central en el desarrollo del Realismo, y en la actualidad continúa siendo influyente en determinados círculos académicos y gubernamentales, dando lugar a su correspondiente paradigma de Seguridad. La seguridad depende de la maximización del poder del Estado, y éste del equilibrio de poder, que da origen al sentido del orden frente a la sociedad anárquica. Los más fuertes evitan que se rompa el equilibrio intentando que otros no se hagan más fuertes. Se identifica en numerosas ocasiones al Realismo con los Estudios de Seguridad, como sinónimos, derivando la teoría, ya en las décadas de los sesenta y setenta, hacia políticas de poder militar. Es decir, queda patente el papel central de la Seguridad para el Realismo. Sin embargo, ante la entrada en el escenario mundial de problemas de índole económica se modifica algo el fondo. El Realismo contemplará otro elemento influyente en las relaciones internacionales, ampliando sus horizontes y pasando a denominarse Neorrealismo. La posibilidad de que los Estados se conviertan en poderosos viene dada no sólo por la fuerza militar sino también por la económica. Los Estudios de Seguridad y/o Defensa se convertirían entonces en la dimensión militar de las Relaciones Internacionales con otras ramificaciones paralelas en la económica política internacional.

Con el Pluralismo aparecen también las teorías pluralistas de la Seguridad Internacional, en las que se introducen nuevos actores influyentes y desencadenantes de nuevas políticas. Las OI, las corporaciones multinacionales y las ONG se convierten en actores significativos que no actúan necesariamente de acuerdo con los Gobiernos nacionales. Los Estudios de Seguridad son para los pluralistas una rama alejada del tronco principal de los Estudios Internacionales. ¿Podríamos identificar aquí un paradigma de Seguridad pluralista?

En los años noventa del siglo XX aparecería un tercer paradigma de Seguridad con la ruptura postpositivista como tendencia y confluencia de otras escuelas dentro de las Relaciones Internacionales. El final de la Guerra Fría y el Nuevo Orden Mundial favorecen la aproximación social a las cuestiones de seguridad. Así como los pluralistas se fijan en otros aspectos distintos de la seguridad, dejando el campo abierto a los paradigmas realistas, los constructivistas atacan la lógica de los Estudios de Seguridad tal y como se

desarrollaron durante el periodo de enfrentamiento bipolar entre Estados Unidos (EEUU) y la Unión de Repúblicas Socialista Soviética (URSS), y se centran en el planteamiento de cuestiones ontológicas; ¿Quién está seguro?; ¿Quién hace la seguridad?; ¿Qué es estar seguro?

El objeto de la investigación es el estudio de las estrategias de seguridad de los nuevos estados-nación de Asia central. El ámbito está definido por las cinco repúblicas ex soviéticas que conforman un bloque geográfico por ellas delimitado: Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Están enmarcadas a su vez por un concepto geopolítico mayor denominado Eurasia. Éste sería un territorio entre dos continentes, que, de este a oeste, va desde las estepas de Kazajistán hasta el Bósforo en plena salida del Mar Negro hacia el Mediterráneo, y que por el sur llega hasta el “Estado tapón” de Afganistán. Existen muchas y muy diversas maneras de focalizar el estado de la cuestión en tan vasto territorio, y de entre todas ellas se opta aquí por lo que se denomina estudios sobre Asia central, que engloba exclusivamente a las citadas repúblicas. Las cinco se agrupan concentrando una buena parte de la población musulmana de la extinta Unión Soviética. A ellas podría añadirse Azerbaiyán, por una cantidad de lazos comunes muy evidentes con las anteriores, sin embargo sus afinidades más geográficas que sociales la convierten en otro tipo de actor más cercano a las políticas caucásicas que a las centroasiáticas. Lo que define ciertamente a la región estudiada es precisamente su centralidad. Es decir, se trata de cinco países sin salida al mar., compartiendo todos ellos la historia de la convivencia de dos de las grandes culturas del islamismo, la persa y la turca. Por otra parte la acotación temporal viene dada por el hito de los atentados del 11-S, ya que supusieron una ruptura de las líneas de pensamiento teórico, al poner de relieve una parte de las prognosis sobre Seguridad, desde la reconversión del pensamiento realista y su cristalización en el Neoconservadurismo, hasta la aplicación práctica de teorías cercanas a las tesis postpositivistas. En el plano teórico, se trata necesariamente es una investigación abierta, en el sentido de que las propias dinámicas internacionales llevan a constantes cambios en función de los acontecimientos, lo que da como resultado una indefinida situación de provisionalidad en este terreno. El momento es el de una práctica que no finaliza en ningún puerto teórico concreto. En lo que respecta a la región de estudio termina la investigación, esta vez sí concretamente, en las “revoluciones de color” de las repúblicas ex soviéticas (Georgia, Ucrania y Kirguizistán), como ejemplo y cierre de un primer momento de evolución en la práctica política internacional de los nuevos estados-nación.

Tanto el estudio teórico de la seguridad como su aplicación a la realidad práctica, dependen aquí de las nuevas dinámicas de la Sociedad Internacional y de las políticas de seguridad de las grandes potencias vecinas –Rusia, China,

Irán y Turquía-, como otras no tan cercanas –EEUU, Europa y la OTAN-. Podríamos situar el problema en el enlace entre el marco teórico para el concepto de Seguridad y su aplicación a una realidad regional determinada. ¿Existe una conexión real entre ambas, o hay un vacío insalvable que evita la cristalización de políticas basadas en construcciones académicas sobre la seguridad? La realidad regional estudiada nos puede dar alguna clave, sin embargo no es fácil evitar la controversia sobre si la función crea el miembro o viceversa.

El caso de estudio propuesto en esta investigación, la situación en las nuevas repúblicas de Asia central, sirve para observar cómo se aplican en el terreno de la práctica política las teorías. Desde dentro de esta agrupación regional podemos comprobar cómo los Estudios sobre Seguridad han llevado a los Estados a reafirmarse en una complicada posición que no depende tan sólo de las amenazas militares, sino de una cantidad de nuevas amenazas y riesgos que complican y condicionan las políticas internacionales, tanto de los Estados mismos como de las OI gubernamentales o no.

1.2. Hipótesis y marco teórico-metodológico

Al indagar sobre el lugar que ocupa la Seguridad en el campo de las Relaciones Internacionales nos encontramos con dos grandes concepciones. Es decir, antes de entrar en su análisis habría que dilucidar si los Estudios de Seguridad constituyen una disciplina de las Ciencias Sociales o si, por el contrario, son una subdisciplina de aquella (Barbé 1995). De esta forma nos preguntamos también si después del análisis del marco teórico para el concepto de Seguridad, a partir de la fecha señalada, y su aplicación práctica a una región concreta, podremos construir un paradigma de Seguridad que constituya la base de comportamiento de los actores internacionales. Así, la hipótesis plantea las siguientes cuestiones: a) ¿Es posible, a partir de los debates en Relaciones Internacionales, extraer un marco teórico que defina un concepto de Seguridad válido, si no universalmente en el mayor ámbito posible? ¿Puede suponer el concepto de Seguridad humana y el Nuevo Regionalismo una base para la construcción de un mapa conceptual que dé respuesta a los interrogantes planteados?; b) ¿Se pueden plantear paradigmas en el terreno de la Seguridad identificables con los paradigmas en Relaciones Internacionales? ¿En este sentido, se puede identificar un paradigma “nuevorregionalista” de Seguridad?; y c) ¿De qué forma inciden las teorías en la práctica política de los Estados en la región Asia central? ¿Puede Asia central, a partir de los

acontecimientos descritos, erigirse en modelo internacional para la aplicación y construcción del paradigma “nuevorregionalista”? De esta forma es pertinente preguntarse si los Estudios de Seguridad llevan a determinadas prescripciones de comportamiento para los actores. Se trata de resolver el engarce entre los presupuestos teóricos y la puesta en práctica de los mismos.

El marco regional elegido nos podría ofrecer un esquema de comportamiento trasladable a la Sociedad Internacional en general. Dicho marco está constituido por las repúblicas ex soviéticas de Asia central: Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. El marco temporal comienza con una reformulación teórica a partir del “vértigo” generado por los acontecimientos del 11 de septiembre (11-S), en el plano global. En el plano regional se cierra el ámbito de estudio con los antecedentes (colapso de la URSS e independencias de las repúblicas estudiadas), un foco central (el 11-S y el regreso al mapa internacional como protagonista de la región), y cerrando el paréntesis las revoluciones de color, en concreto la de Kirguizistán en las elecciones legislativas al Parlamento kirguiz en 2005 (como ejemplo de la plasmación del inicio en el terreno práctico, en las repúblicas ex soviéticas, de las cuestiones teóricas planteadas).

La realidad regional de Asia central supone un conglomerado que por sus características particulares resulta adecuado para estudiar el problema. ¿Podría convertirse Asia central en un modelo general de actuación? Investigaremos si ante las nuevas dinámicas de la Sociedad Mundial, la región Asia central puede significar un modelo particular de regionalización en el que confluyen otros anteriores para dar como resultado un esquema de actuación y práctica política que sea reflejo de todo el corpus teórico planteado.

Se hace necesario el estudio de todos los elementos que condicionan esa seguridad: amenazas, riesgos y retos. Las amenazas a la seguridad son los eventos que amenazan de forma drástica con degradar la calidad de vida de los habitantes de un Estado, y para los realistas los Estudios de Seguridad deben definir el estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar. En otro terreno se señala que las amenazas a la seguridad de signo no militar no pueden ser garantizadas por los ejércitos, de forma que se suscribe una paradoja entre la seguridad ofrecida por el Estado y la seguridad real, que se hace patente con especial crudeza a partir de los atentados del 11-S. Estamos ante un panorama complejo en lo teórico, que lleva en primera instancia a dos preguntas concretas: ¿Qué elementos representan un asunto de seguridad y cómo afrontarlos?; y ¿cuál es la perspectiva teórica que respalda la práctica política de Seguridad en el panorama internacional del nuevo siglo? Aparecen de esta forma las dos visiones citadas. Si cualquier persona individual o colectivamente percibe algo que amenaza su vida de alguna forma y se

responde políticamente a ello, entonces ese asunto debe ser tratado como un asunto o cuestión de seguridad. Si aceptamos este marco para la Seguridad, Global en lo teórico, nos convertiremos en socialconstructivistas. Pasamos así desde el concepto de Seguridad como objetivo, a la seguridad como imagen y finalmente como orden normativo. La seguridad se construye así como elemento constitutivo y constituyente de un orden social, un constructo.

Esta aproximación resulta apropiada, más aun, tras los acontecimientos de la última década del siglo pasado, ya que es evidente que las personas individualmente, en la actualidad, piensan en su seguridad en términos diferentes que durante la etapa de la Guerra Fría. Las amenazas de la sociedades actuales se componen de una variedad de elementos que van desde el crimen organizado, hasta la guerra convencional o el conflicto nuclear, pasando por los accidentes nucleares, el terrorismo, los conflictos étnicos, el descontrol sobre las armas de destrucción masiva, las epidemias, el lanzamiento accidental o intencionado de armas nucleares fuera de control estatal, o incluso la posibilidad de una guerra mundial.

Mientras los teóricos continúan expresando la defensa de los intereses nacionales en un marco realista en términos de poder, en la práctica se lucha contra las nuevas amenazas y riesgos en el marco de corrientes socialconstructivistas que contemplan la Seguridad en términos más sociales que militares. El incremento de la importancia para cualquier Gobierno de las políticas internacionales, además, ha convertido a las Relaciones Internacionales en una ciencia que influye también a la política interior. La dimensión global de la Seguridad pasa necesariamente por el concepto de globalización, que en sí mismo requiere otro estudio inevitablemente intenso debido a las numerosas interpretaciones –no significados- que el mismo concepto conlleva.

A lo largo de la investigación tendremos oportunidad de comprobar si los movimientos o corrientes de los Nuevos Regionalismos pueden ofrecer el marco preciso para la concreción de una política de Seguridad inicial que contempla los elementos y dinámicas de una Sociedad Internacional sumida en una vertiginosa transformación. Averiguaremos si la práctica de políticas “nuevorregionalistas” puede ser una solución aproximativa a los actuales debates de las Relaciones Internacionales. Dicha práctica contiene elementos de ambos lados del espectro teórico y puede mostrarse como la más efectiva, o la menos desacertada, de las dinámicas políticas en el terreno internacional.

El debate teórico en Seguridad, que también se encuentra polarizado e influido por sus referentes en el terreno de los Estudios Internacionales, podría ofrecer una salida válida gracias a la aplicación de modelos

“nuevorregionalistas”. Dicha consistencia teórico-práctica de los Nuevos Regionalismos, y sobre todo la posibilidad de elevarlo a categoría de paradigma de Seguridad, como una práctica política proveniente de la mixtura teórica entre el Postpositivismo y el Neoconservadurismo es el eje que atraviesa el problema de investigación planteado. Tras una relectura crítica de la teoría, comprobaremos la aplicación de esos principios teóricos en la región de estudio, dando como resultado la construcción de un paradigma de Seguridad asentado en los principios “nuevorregionalistas”.

El presupuesto epistemológico del que parte la investigación es la inevitabilidad en la relación paradójica entre los dos polos teóricos planteados en el terreno de la seguridad, con dos grandes ejes. El primero dedicado a la Seguridad como concepto dentro del nuevo marco de las Relaciones Internacionales, desde el paradigma realista y sus cristalizaciones actuales, hasta los últimos intentos por establecer un mapa conceptual que sirva de guía y referencia para la puesta en práctica de las relaciones internacionales de los Estados. Del marco teórico se extrae la hipótesis planteada sobre las relaciones entre el Nuevo Regionalismo y la globalización, ya que entre ambos existe una delgada línea de actividad internacional, regional o subregional, que es la que sustenta la práctica política internacional. El segundo eje está constituido por la apreciación de toda esta dinámica en el ejemplo concreto planteado.

Por otra parte, los sistemas de estructura y poder en la región Asia central son herederos directos del sovetismo, y los sistemas autoritarios implantados tras la disolución de la Unión Soviética no han mejorado las interpretaciones sobre la democratización, aunque no nos adentraremos en el estudio de la Transitología. El plano de la seguridad sigue siendo una referencia a este respecto, permitiendo contemplar cómo se producen las relaciones políticas centroasiáticas. Las estrategias militares pasan de un plano regional a otro macroestratégico. No es casualidad que sea la OTAN, como única organización regional de Defensa que permanecía activa tras la caída del muro, quien conduzca en su seno algunas de las políticas democratizadoras de los nuevos Estados a los que nos referimos, sea a través de su programa Asociación Para la Paz (NATO PfP -Partnership for Peace-), o de actividades económicas respaldadas por la política.

El marco teórico viene derivado de las corrientes de pensamiento en Relaciones Internacionales con los tres debates dominantes. Desde ahí se realiza una aproximación de los paradigmas de Seguridad, equivalentes o herederos directos de aquellos. Los métodos de investigación de los Estudios Internacionales son aplicables al terreno de la seguridad. Las variables manejadas están basadas en el estudio de los comportamientos políticos

inducidos por ese corpus teórico. Los acontecimientos históricos que han provocado el replanteamiento de todas las cuestiones relativas al comportamiento internacional han sido el colapso del sistema soviético, de un lado, y, de otro, las nuevas estrategias planteadas a raíz de los acontecimientos del 11-S. En el aspecto político la variable incidente ha sido necesariamente la superación de métodos y prácticas políticas que respondían a otros condicionantes de la Sociedad Internacional. Así, las variables de análisis son básicamente dos. De un lado, el estado de democratización de las nuevas repúblicas en su camino desde las viejas estructuras de economías centralizadas y “reparto social del trabajo”. Aquí son tres aspectos los analizados: a) el grado de avance institucional en las correspondientes democratizaciones; b) la situación de las Fuerzas Armadas y las doctrinas militares de cada uno de ellos; y c) los avances políticos y económicos en este sentido. En este punto hay que realizar un exhaustivo análisis de la evolución interna de cada país dentro de la región y de las necesidades en el terreno de la seguridad, desde la creación de unas Fuerzas Armadas independientes hasta la estructura democrática de las mismas y su inclusión entre los poderes civiles, establecidos en las respectivas Constituciones, y su control por parte del Estado. Es precisamente ahí donde reside la necesidad de estudiar si los comportamientos políticos y la práctica de políticas democratizadoras se podría centrar en algún esquema teórico concreto dentro del terreno de las Relaciones Internacionales. El método a aplicar aparece dominada por el análisis comparativo de los datos políticos y económicos y la perspectiva institucional desplegada por las cinco repúblicas en la elaboración de sus Constituciones. Ello incluye, además, el estudio de las capacidades militares, tanto en el terreno individual como en el colectivo y su “despegue” de la ex metrópoli. Se pasa así a la segunda gran variable contemplada en esta investigación y que consiste en el grado de institucionalización e implicación internacional de los nuevos Estados. Es decir, el estudio de la inclusión de las nuevas repúblicas, como actores, en las instituciones internacionales de diverso rango, tanto regionales como globales. La actuación dentro de los marcos propuestos genera una política que va de lo general a lo concreto, con el estudio previo de la actividad en Seguridad de Rusia, como potencia tutelar de muchas de las dinámicas internacionales de la región. Las políticas macroestratégicas de los actores implicados, desde Estados y grandes potencias a Organismos Internacionales creados *ad hoc*, son estudiadas aquí en el marco de las diversas dichas organizaciones, auspiciadas por potencias externas a la región, en principio, para acabar en las organizaciones e instituciones creadas por los propios actores regionales como solución a sus problemas de seguridad.

El método que guía la investigación contiene aquellas variables para tratar de reunir junto con los datos de investigaciones precedentes, y, en el ámbito

descrito, y obtener los recursos necesarios para la puesta en práctica del “nuevorregionalismo”. Las fuentes utilizadas, amén de un limitado, necesariamente por las circunstancias, trabajo de campo, corresponden a los trabajos que en Seguridad inundan el terreno académico de los últimos quince años. En el estudio del concepto de Seguridad no se limitará el presente texto a las fuentes primarias de los Estudios Internacionales, sino que abarcará las últimas corrientes de investigación en este sentido. La nómina de teóricos que han sido visitados para poner en pie este trabajo va, por citar los dos polos enfrentados y mezclados, desde los últimos textos neoconservadores, con Donnelly a la cabeza, hasta las teorizaciones sobre el poder estructural de Strange, pasando por el estudio del concepto de Seguridad de Sánchez Cano. En este sentido se han tomado también como fuentes los datos aportados por una de las principales instituciones académicas dedicadas al estudio de la seguridad: El SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute).

Por otra parte, tras la caída de la URSS se levantó la veda para los estudios sobre las repúblicas ex soviéticas, entre las cuales las centroasiáticas quedaron en una esfera de interés menor que otras. Aparecieron, tanto en EEUU como en el Reino Unido y en Francia, líneas de investigación que además de aportar gran cantidad de información, con notables trabajos de campo, ofrecían una perspectiva nueva sobre una parte del mundo ciertamente desatendida y mantenida en el oscurantismo durante muchos años. Encontramos así nuevos Institutos de Estudios Internacionales sobre la materia con investigadores como Alexandre Bennigsen, que desde la Universidad de Chicago dio pie a otra generación de investigadores; Heléne Carrère d’Encausse y Oliver Roy en Francia; o más recientemente Mohamad Djalili y Thierry Kellner, entre otros. Uno de los elementos diferenciadores a tener en cuenta, y punto crítico en esta región del mundo, es el de las reservas de hidrocarburos, tanto de petróleo como de gas. Su entrada en el mercado internacional de la energía nos lleva directamente a los Estudios de Seguridad en su nueva dimensión teórica. Aquellas reservas guardadas celosamente por los soviéticos salen a la luz del nuevo mercado, al que se enfrentan con las dificultades propias de países que salen de un sistema que les mantenía en un claro subdesarrollo.

1.3. Estructura

Esta reflexión comienza con el análisis exhaustivo de los planteamientos teóricos en Seguridad y su plasmación en diversos mapas conceptuales que dirigen en la actualidad la aplicación práctica de las políticas de Seguridad.

Todo ello desemboca en la confrontación de las dos grandes corrientes existentes y cuyo debate continuará dominando buena parte de los años venideros en la Sociedad Internacional, el racionalismo frente a los reflectivismos, o, en Seguridad, Neoconservadurismo y Socialconstructivismo, en la búsqueda de los paradigmas de Seguridad.

Una primera parte (Capítulos 2 a 5) estudia los modelos teóricos de paradigmas de Seguridad. Desde los inicios del sistema westfaliano hasta su quiebra tras el final de la Guerra Fría el sistema funciona con unos esquemas estatalizadores y de relaciones político-diplomáticas que se verán desequilibrados completamente a partir del 11-S. En esta definición han de estar representadas necesariamente, desde los teóricos realistas y sus evoluciones, hasta los socialconstructivistas.

Desde los años treinta, cuando nacen los Estudios Internacionales, la Sociedad Internacional está rodeada de conflictos y son frecuentes los fallos diplomáticos en los intentos de relaciones entre países en guerra. En los cuarenta, los conceptos de Interés Nacional y de Seguridad Nacional tomaron el centro de los Estudios de Seguridad. El término Guerra Fría define el concepto de Seguridad que caracteriza la época. EEUU se convierte en el actor principal y Morgenthau en el padrino del Realismo, como primera corriente a contemplar dentro de los Estudios de Seguridad. La aproximación realista representa una nueva puesta en escena filosófica para la comprensión de que el Estado es crucial para asegurar la vida de sus ciudadanos. Tiene que ver con la *realpolitik* o con el interés del Estado. La Seguridad desde el punto de vista estratégico-militar y el interés nacional son sus bases.

Todo ello pierde sentido con el final de la Guerra Fría y la aparición del nuevo debate en Relaciones Internacionales. Así lo reconocería más tarde la propia Estrategia Nacional de Seguridad estadounidense (1992) al ocuparse de las nuevas amenazas. Esto es debido principalmente a la política del asesor de Clinton, Strobe Talbot, inspirado a su vez por Joseph Nye y su concepto del *soft power*, poder blando, es decir la dimensión no militar del poder del Estado que tiene que ver especialmente con el mundo de la información (Nye, J. 2002). De esta forma aparecerán nuevos asuntos de Seguridad en los que hay que focalizar las políticas interiores y exteriores de los Estados, en términos socialconstructivistas. Designar una cuestión o elemento de la vida política y social como asunto de Seguridad no es una cuestión teórica, sino que conlleva una significación en el mundo real. Los realistas lo designan en el marco de los asuntos militares (y algunos económicos, en el caso de los neorrealistas). Un ejemplo claro de ello es el del Gobierno de Sudáfrica, que dedicaba, en 2002-2003, 1.000 millones de dólares a luchar contra el sida mientras que destinaba 21.000 millones de dólares a la Defensa, porque consideraba más amenazador

la posibilidad de invasión terrestre de Mozambique, Zimbawue o cualquier otro país vecino que la necesidad de atender a sus 5 millones de habitantes infectados por el sida (11% de la población). Ello ilustra el contraste entre las *high* y las *low politics*, políticas de perfil alto o bajo. Los teóricos ven así, incluidos los realistas, que determinados asuntos no militares hay que asegurarlos, o “segurizarlos”, y que tienen que tener un espacio claro entre los intereses nacionales. Se tiende a seleccionar, aunque no hay criterios unánimes ni definidos, amenazas no militares, en las que los militares pueden intervenir, como prioritarias.

A continuación se abordará la descripción de los “Mapas conceptuales para el estudio de la Seguridad”, que definen los propios paradigmas estudiados, con un análisis en profundidad de las nuevas dimensiones del concepto en el mundo actual. Las amenazas y riesgos que atenazan a la Sociedad Internacional en general, y a los Estados en particular, han hecho que las políticas exteriores de los Gobiernos se vean superadas por la necesidad y obligatoriedad de la cooperación. Se construye una Agenda global de Seguridad en la que se afrontan los riesgos y amenazas desde distintos frentes. La finalidad es la aplicación y la coordinación de esfuerzos en políticas transfronterizas que permitan asumir los retos planteados por la inestabilidad ante aquellos riesgos y amenazas.

Tras la Segunda Guerra Mundial se reforzó el concepto unidimensional de la Seguridad, encubriendo cambios de la propia sociedad producidos durante la Guerra Fría. Y a lo largo del final del siglo XX aparece el nuevo concepto en términos multidimensionales y complejos. El 11-S supondrá el final del recorrido, en el que antes ya había hecho acto de presencia este nuevo concepto, desde los cambios en los años setenta con la aparición de los Pluralismos hasta el fin de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín o la aparición, por ejemplo, del concepto de Seguridad Humana (1994). Ya no se interpreta exclusivamente la Seguridad Nacional de forma unívoca, sino que existen multitud de factores distintos de los militares o estrictamente estratégicos que hacen variar el concepto. Los nuevos retos, riesgos y amenazas que atenazan a la Sociedad Mundial tienen que ser afrontados desde una perspectiva cooperadora muy distinta de lo que hasta entonces habían supuesto los Estudios de Seguridad. Pero lo más interesante de esta evolución es sin duda la humanización de las políticas de Seguridad que incluirán los Derechos Humanos y la Seguridad Democrática. Estas dimensiones han alejado o anulado las posibilidades y pretensiones que un Estado tenía para desempeñar un papel mundial en el sentido tradicional, transformándose no sólo el concepto de Gran Potencia, sino las posibilidades reales de determinados países de comportarse como tal. La cooperación se hace imprescindible en la práctica política diaria y hace que se traslade también esa

necesidad al terreno teórico, en la hipótesis planteada. No sólo se estudia el pasado, además, sino que se atiende aquí al debate actual sobre Seguridad surgido a raíz del cambio radical en los presupuestos epistemológicos planteados a partir del 11-S. La dimensión de la Seguridad dentro de los Nuevos Regionalismos será el resultado de aquella cooperación, no sólo entre Estados sino también como resultante de la práctica política aplicada según los cánones de las dos grandes teorías enfrentadas. Es decir, la práctica política aplica no sólo una de estas teorías, sino una mezcla de elementos de una y otra con el fin de lograr la cooperación para la Seguridad Global.

La exposición obliga a concretar las vías para la cooperación entre Estados en materia de Seguridad. De ahí que en capítulo dedicado a la “Seguridad Global” se detallen los cambios en la Sociedad Internacional y la necesidad de redefinición de objetivos debida a una nueva Agenda de Seguridad. En ella entran en juego la descripción de las amenazas y riesgos que imponen la estructuración de dicha agenda. Estos riesgos incluyen buena parte de los asuntos destacados en las teorías socialconstructivistas sobre la “segurización” de aspectos diversos, desde los efectos colaterales de actividades económicas fraudulentas, hasta la degradación medioambiental. El paso siguiente será el análisis de las amenazas, donde se cuenta desde el terrorismo hasta el crimen organizado, dando como resultado todo ello una práctica política basada en una nueva agenda.

Asia central constituirá en buena medida una unidad regional indivisible conformada por estas cinco repúblicas independientes de su antigua metrópoli, Rusia. Buscaremos una respuesta para conocer si constituye en sí mismo un “Complejo de Seguridad” o si por el contrario podemos encontrar respuestas a una nueva formulación del sentido político regionalizador. Es decir, si puede existir un paso más en el intento de aplicar las teorías o paradigmas de Seguridad a una realidad regional concreta, como es el caso. Sus destinos y desarrollos están ligados en ocasiones por razones de necesaria colaboración, en el denominado “Equilibrio dependiente”. El terreno de la seguridad es particularmente sensible en este sentido, de forma que aplicar estrategias o “juegos de suma cero” harían imposible un desarrollo sostenido. No se puede, aunque se haya intentado, desmembrar una Unión Soviética con más de setenta años de estructuras comunes e interdependientes sin tener en cuenta estos factores. No es el caso de otras repúblicas ex soviéticas, las bálticas son un ejemplo claro de ello que aunque siguen manteniendo débiles y limitados lazos, debidos básicamente a su proximidad geográfica, han seguido un camino más parecido a lo que fueron los antiguos socios de Europa Central y Oriental. Este análisis completa el cuadro de las causas y los hechos que han llevado a la revisión teórica de los Estudios de Seguridad, desde una

redefinición de objetivos o intereses de los Estados, hasta los aspectos estratégicos propiamente dichos.

De lleno en el análisis de la región propuesta en el Capítulo 8, el “Equilibrio dependiente”, se desarrolla la arquitectura de seguridad, como ejemplo para indagar en la consistencia del Nuevo Regionalismo como hipotético paradigma de Seguridad. Se analizan las capacidades militares y estratégicas frente al terrorismo, tanto de las repúblicas independientemente como del conjunto a través de los distintos acuerdos multilaterales en esta materia. El antecedente directo es su relación con Moscú y la descapitalización del ejército soviético tras el golpe de agosto que llevó a la desintegración de la URSS, sin perder de vista que nos encontramos ante sistemas políticos democratizadores, no realmente democratizados. En estos sistemas perviven buena parte de los usos y costumbres soviéticos, toda vez que los líderes de los nuevos países son herederos directos del régimen anterior y rigen los destinos de sus Estados con sistemas más próximos al autoritarismo que a las democracias reales. El marco que ha acogido todos los acontecimientos posteriores en las repúblicas ex soviéticas es la evolución de la doctrina militar rusa. Es importante hacer una reflexión sobre cómo ha cambiado la propia doctrina de seguridad soviética para entender hacia dónde van dirigidos sus esfuerzos en lo que respecta a los países vecinos y antiguos socios. La situación ante un nuevo panorama geoestratégico mundial ha hecho que la nueva Rusia deba enfrentarse directamente al reto de revisar su estrategia.

El último paso, incluido en el capítulo sobre la “Seguridad Regional”, consiste necesariamente en la exposición de las dinámicas del Nuevo Regionalismo como un paso más allá de las nuevas dinámicas internacionales, englobándolo en un marco más amplio e imprescindible también para la puesta en práctica de la actividad internacional de los nuevos estados-nación, con el estudio de las instituciones creadas, tanto las auspiciadas por potencias externas como las creadas por el grupo regional en sí. Las organizaciones regionales o subregionales acaban por convertirse en los verdaderos actores protagonistas de la Sociedad Internacional en la elaboración de políticas intermedias entre las políticas interiores, o de seguridad, y las exteriores, o de Defensa. Desde el fracasado intento de Rusia por mantener sus lazos, sobre todo en materia de seguridad, con las repúblicas ex soviéticas dentro del marco de la Confederación de Estados independientes (CEI), hasta el Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent como institución sucesora de la anterior. Por otra parte, el difícil equilibrio de intereses en la región hace que tengan más éxito otro tipo de iniciativas, como las auspiciadas por la OTAN a través de su Programa de Asociación para la Paz, que además tratan, según Rusia, de menoscabar su influencia en una zona aliado natural de Moscú, y que junto con las repúblicas caucásicas constituyen el llamado “frente sur” de la

Federación. Los árbitros en la zona son la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización de Naciones Unidas (ONU), cuyo papel en la guerra de Tayikistán puso de manifiesto las capacidades de estas organizaciones multilaterales. Desde los Regionalismos informales, aún en una fase casi embrionaria en Asia central, a las organizaciones más estructuradas como el Foro de Shanghai o el Collective Security Treaty Organization (CSTO, Tratado de Seguridad Colectiva también conocido como Tratado de Tashkent), se va construyendo una red regional de cooperación en diversas áreas para llegar a influir en la Sociedad Internacional de forma decisiva.

El cambio del concepto de Seguridad, como medida de las relaciones entre actores, es una característica básica de la nueva Sociedad Mundial. El problema de la seguridad ha cambiado y de ahí la variación necesaria también en el concepto teórico. En el sentido de mantenimiento de la independencia, la identidad, la integridad y el bienestar de las sociedades estatales y en última instancia de los seres humanos, la seguridad es el eje central del comportamiento de los Estados y la base para la estructuración de las relaciones internacionales especialmente en la dimensión del sistema político-diplomático. La importancia pues de este concepto y de esta tesis es que realmente la Seguridad se convierte en el objetivo y la clave de la actuación internacional de los Estados, dentro de nuevas claves avaladas por el Nuevo Regionalismo.

2. SEGURIDAD Y ESTUDIOS INTERNACIONALES

La construcción de un modelo teórico sobre Seguridad en Relaciones Internacionales necesitaría un espacio y un tiempo mucho más sereno que el vivido por las sociedades internacionales en el inicio del siglo XXI. De ahí la constante búsqueda de ese modelo o modelos que traten de explicar el nuevo panorama a partir de acontecimientos que han agitado la reciente historia. No ya únicamente el final de la Guerra Fría y la desaparición del bloque soviético, en su más intensa significación, sino el cambio de dinámicas mundiales y las nuevas amenazas y riesgos han variado por completo el escenario internacional para dejar a la Sociedad Mundial ante un vértigo escénico donde continúa la búsqueda de un mapa mental que guíe a los Estados para planificar sus políticas exteriores. Los debates se suceden tanto en el campo teórico como en el de la práctica política. Los años noventa suponen un periodo de transición teórica en el que surgen numerosas explicaciones a los fenómenos ocurridos tras la caída del bloque soviético. Desde el “fin de la historia” de Fukuyama al “choque de civilizaciones” de Huntington, por citar dos tesis muy divulgadas, se han prodigado los intentos de explicación teórica del presente internacional. La Seguridad es una de las claves de las relaciones internacionales en este nuevo panorama, y de ahí la necesidad por parte de todos los actores de poner en pie un modelo aplicable a sus respectivas políticas.

En este escenario aparecen con fuerza las organizaciones regionales como base de las nuevas formas de relación, y paradigma y modelo de todas ellas es la Unión Europea. Su integración política y social reside básicamente en su estatus primigenio de organización económica. Con este mismo modelo se construyen a lo largo y ancho de todo el mundo organizaciones integradoras que tienen como sólida base inicial los diversos desarrollos económicos comunes. La paradoja reside en que su carácter regional no impide que acaben convirtiéndose en actores globales. El Nuevo Regionalismo aparece con fuerza en el inicio de siglo, y se convierte en una de las señas de identidad básicas de las nuevas sociedades internacionales.

El debate teórico se plantea basándonos en las principales corrientes que en la actualidad rigen los Estudios de Seguridad dentro del campo de las Relaciones Internacionales, con los dos grandes enfoques enfrentados (Salomón 2002). Todo ello para determinar las tres grandes corrientes o paradigmas de Seguridad: Realismo, Pluralismos y Socialconstructivismos. No es gratuito el uso de los plurales ya que cada uno de ellos engloba a una

cantidad de escuelas o corrientes asociadas. Sin embargo es imprescindible mantener, en lo que se refiere a Seguridad el paradigma pluralista, y dentro de él al propio Marxismo, ya que existen matices que en el terreno teórico no podrían explicarse de otra forma. El objetivo, por tanto, es ofrecer una definición objetiva del término Seguridad dentro de los Estudios Internacionales de forma que se ajuste tanto al debate académico como a la práctica política internacional. Una definición que no es única, sino que ha de ir necesariamente enmarcada dentro de uno de esos grandes enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales antes citados, o, en su caso, dentro de los paradigmas de Seguridad establecidos.

La propia definición del concepto es nuclear en este sentido. Para ello hay que adentrarse en un conflicto académico e incluso político y poder llegar a aclarar, si quiera someramente, de qué hablan los políticos, los teóricos o, incluso de forma abstracta, las instituciones y organismos internacionales cuando se utiliza la palabra Seguridad¹. De esta forma nos movemos en tres ámbitos de utilización diferenciada del término Seguridad, cuales son: el campo de las Relaciones Internacionales, donde tiene un contenido relativamente distinto al que se le da en el terreno de las Ciencias Sociales; un segundo uso dentro del área de Política Pública; y un tercer ámbito diferenciador del término, que sería el que correspondería a esta investigación, y que se refiere a la utilización como campo de estudio dentro de las Relaciones Internacionales, como subdisciplina de ésta.

2.1. El concepto de Seguridad

Partiendo de esta base se puede comprobar cómo el propio Hobbes será una de las referencias obligadas del pensamiento realista, ya que este intercambio entre Libertad y Seguridad, propio del territorio de las Ciencias Sociales es clave del pensamiento liberal desde entonces. Aunque otros, como Emma Rothschild², excluyen a Hobbes a la hora de realizar una historia de la evolución del concepto de Seguridad en la teoría política de los últimos siglos.

¹ Podemos encontrar un apropiado análisis de los usos lingüísticos del término en el trabajo de Javier Sánchez Cano sobre los estudios de Seguridad entre los años 1980 y 1997 (Sánchez Cano 1999). Su apreciación distingue entre tres ámbitos lingüísticos diferenciados que considera relevantes para el estudio del término: el lenguaje común, el discurso de las entidades políticas y el ámbito del léxico de las ciencias sociales.

² Emma Rothschild es directora del Centro de Historia y Economía de la Universidad de Cambridge, Reino Unido.

Sánchez Cano lo cita para ilustrar su estudio del debate sobre el concepto de Seguridad, al analizar su presencia en la filosofía política clásica. De esta forma la concepción permisiva o pluralista de la Seguridad, que ve la luz en su forma teórica positiva en la década de los noventa del siglo pasado, era ya una variación del concepto usado antes de la Revolución Francesa, siendo su sesgo militar una innovación europea tras el advenimiento de las guerras napoleónicas. Sin embargo, el sentido más consistente del término Seguridad dentro del léxico de las ciencias sociales fue el de una condición que constituía una relación entre individuos y sociedades (Rothschild 1995). La Seguridad, al igual que otros conceptos como la justicia o la libertad, es un bien del individuo que halla su expresión en la sociedad no de forma individualizada, aunque la base del pensamiento actual o pensamiento no convencional –a partir de posiciones socialconstructivistas- incluye al individuo como objeto principal de la Seguridad. Según Rothschild no fue hasta la Revolución Francesa cuando la Seguridad se subordinó al Estado, hasta llegar a la parte del pensamiento político clásico en la obra de Kant *La paz perpetua*³, y la consiguiente corriente de los neokantianos. Tras las guerras napoleónicas, y su resolución en el Congreso de Viena (1814), la Seguridad será tratada desde ese punto de vista estatocéntrico como preservación de la integridad territorial y reducción de la posibilidad de guerras entre Estados. Así se puede concluir que los valores que contiene el término Seguridad son distintos para el Idealismo y para el Realismo político, en la idea de unificación y consecución del poder que preconiza este último, frente al contrato social como elemento fundamental de las relaciones sociales. Por otra parte, el hecho inicial del sentido individual del término Seguridad será recuperado de nuevo para las sociedades en la última parte del siglo XX, con el final de la Guerra Fría.

Otra de las consideraciones a tener en cuenta es que los Estudios de Seguridad son contemplados como una subdisciplina de las Relaciones Internacionales, ya que concierne a esa parte de las relaciones entre actores en que el objetivo es preservar la seguridad de los protagonistas de la Sociedad Internacional (Arenal 2002). La diatriba se plantea a la hora de decidir si deben mantener su tradicional énfasis en el estudio de los tratados militares y sus aledaños, o si deben ampliar su espectro y campo de estudio a otros elementos distintos de los estrictamente relacionados con la defensa militar. Otras perspectivas aconsejan incluir dentro de esta disciplina los estudios de Tratados no militares, o a gran cantidad de actores en relación a una larga lista de amenazas, tanto militares como no militares, contra la sociedad. La globalización da por sentado que lo que ocurre en el resto del mundo afecta directamente a las políticas interiores de los Estados. Asuntos como los derechos fundamentales o la salud, habitualmente tratados en las políticas interiores, se incluyen ahora en las agendas globales de todos los Estados.

³ KANT, Immanuel *Sobre la paz perpetua*, Madrid (2002): Alianza Editorial.

Otros acontecimientos resultan en ocasiones más claramente ligados a esta nueva dinámica, como las catástrofes naturales o determinados hechos luctuosos, como masacres en cualquier país, adquieren significación política para personas que no están directamente afectadas.

2.2. Teorías

En el plano teórico de la Seguridad aparece el Realismo como corriente más influyente. En ella se considera fundamental el papel del Estado, al que debe estar subordinada cualquier acción por parte de los restantes actores de la Sociedad Mundial, como organizaciones intergubernamentales o las organizaciones no gubernamentales. La idea básica que rige las políticas realistas es la del interés nacional, plasmada en las agendas exteriores de los Estados protagonistas. Su desarrollo tiene lugar a partir de la Segunda Guerra Mundial y continúa siendo una corriente muy influyente en círculos académicos y gubernamentales. A continuación estudiaremos las teorías pluralistas, nacidas a partir de los años setenta y en las que la pluralidad de actores es tenida en cuenta por encima del protagonismo estatal. ONG y Organizaciones Internacionales e intergubernamentales, además de las corporaciones multinacionales, llevan a cabo una labor significativa dentro del panorama internacional, llegando a actuar en muchas ocasiones en contra de los intereses de los propios Gobiernos de los Estados que acogen sus sedes centrales. Aparece también aquí, con un marcado carácter protagonista, el Marxismo, que considera que el perfil económico de las anteriores no es suficiente para tener una idea de la Sociedad Internacional. Para este paradigma de Seguridad la globalización no es algo nuevo, sino que supone la última fase en la explotación de los que no tienen por parte de los que tienen (Hough P. 2004). Para marxistas y estructuralistas el Imperialismo sigue siendo una figura persistente construida sobre la lógica del Capitalismo y el incremento del beneficio. Los Estudios de Seguridad son superfluos ya que la Seguridad Global solo puede llegar a través de un cambio estructural también global. Por último veremos el Constructivismo Social o Socialconstructivismo, nacido a partir de los años noventa, con el final de la Guerra Fría, como respuesta en Seguridad heredada del Postpositivismo. Los Estudios de Seguridad, abandonados por los pluralistas, son recuperados para plantear nuevas cuestiones ontológicas.

Estas escuelas han dado lugar a una serie de concreciones en políticas de Seguridad que suponen la puesta en práctica de dinámicas que caracterizan a

las sociedades internacionales. Sociedades, en plural, que responden a una serie de formas de hacer en función de los acontecimientos surgidos a partir del final de la Guerra Fría, como primer gran punto de inflexión previo al nuevo siglo. A pesar de los acontecimientos que marcan este punto de inflexión político, esta dinámica tiene también sus antecedentes, de forma que es un proceso iniciado antes de los años noventa. Ya en los años setenta, y entrada la década de los ochenta, se hace patente el debate de la Sociedad Internacional entre el viejo dogma de la soberanía nacional y un mundo mucho más complejo en el que el protagonismo llega desde la complejidad de las organizaciones multinacionales hasta el individuo mismo. Un mundo global, transnacionalizado e interdependiente, en el que se hacen necesarios reacomodos importantes en el reparto del poder⁴ y la legitimidad. Todos los autores están de acuerdo en la necesidad de la ejecución de mapas conceptuales que sirvan de guía a aquellos actores internacionales para su ubicación dentro del marco de las relaciones internacionales, y en esa búsqueda encontraremos distintas aplicaciones de las teorías en la práctica política. Más allá del debate entre el pensamiento convencional y el pensamiento no convencional vemos esas concreciones en diversas corrientes sobre aplicación teórica de los Estudios de Seguridad que, en ocasiones, se sobrelapan unas a otras.

Tenemos un sistema internacional inmerso en una mutación o crisis, según algunos autores, que lleva consigo una complejidad e incertidumbre creciente y en el que la lógica y dinámica tradicionales han cambiado, de forma que los propios antiguos protagonistas –los Estados– se ven abocados a un cambio político, el orden internacional “post-Westfalia”, en el que los problemas de seguridad deben resolverse en estructuras transnacionales, globales o regionales, según Hettne⁵. En este nuevo esquema de cosas la desterritorialización y la reterritorialización étnica, como es el caso de Asia central, ponen en cuestión el sistema estatocéntrico, y según señala Hassner⁶ nos lleva a una Edad Media sin Papa y sin Emperador, a pesar de que la ONU y Estados Unidos quieran jugar ese papel. Estas circunstancias dan como resultado el mapa propuesto de las teorías sobre Seguridad con los planteamientos aportados.

⁴ La dimensión del poder y su distribución internacional es uno de los elementos de la estructuración del orden internacional, frente a la cual se sitúa la riqueza. El concepto de poder está en permanente revisión dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales y al entrar en su análisis la seguridad actúa necesariamente como subdisciplina inseparable del mismo.

⁵ Ver también COX, Robert (1996) *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press; HETTNE, Björn (1995) “Introduction: The International Political Economy”, en B. HETTNE (ed.) *International Political Economy. Understanding Global Disorder* (1-30), Halifax, Nova Scotia/Londres: Fernwood Publishing/Zed Books.

⁶ HASSNER, Pierre (1995) *La Violence et la Paix*, París: Editions Esprit.

2.3. Paradigmas y Escuelas

Los tres paradigmas de Seguridad analizados (Realismo, Pluralismo y Socialconstructivismo) conviven y tratan de resolver sus contradicciones o las agudizan paralelamente a los acontecimientos de fin de siglo. Cada uno de ellos con sus corrientes y sus disidencias, y, sobre todo, con fronteras poco delimitadas entre unas y otras. La complejidad de la situación viene dada por dificultades o experiencias que han salido de los esquemas tradicionales de las relaciones internacionales. Nos enfrentamos a una cantidad de visiones de las relaciones amplia y difícil de encuadrar con precisión. Las clasificaciones son muchas y diversas y dependen siempre, tanto en el terreno académico como en el político y en el práctico, del punto de vista y el análisis particular que se haga.

Existen diversas clasificaciones sobre los paradigmas en Relaciones Internacionales, y cada uno tiene su proyección en el terreno de la Seguridad. Para realizar una clasificación de estos paradigmas atendemos necesariamente a criterios históricos o académicos, económicos a veces y, en este caso, prácticos o de práctica política al aplicarlos a Asia central. Los trabajos de clasificación en la materia nos ofrecen un amplio abanico cuya enumeración se haría extensísima.

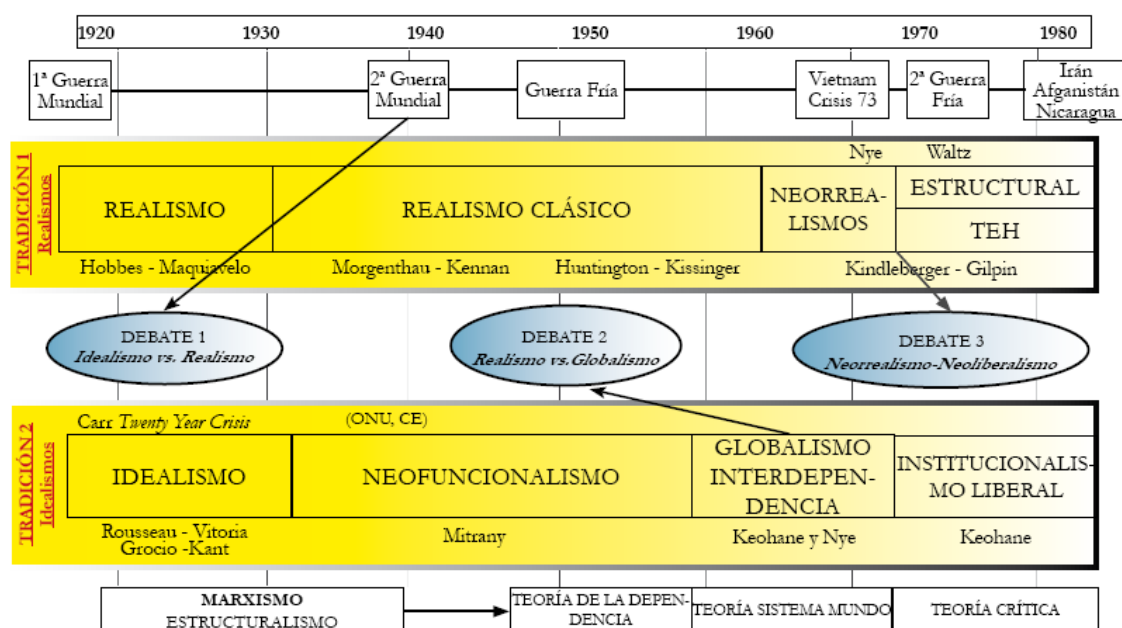
En el terreno de la Seguridad nos quedamos los tres paradigmas básicos que nos servirán de guía para el análisis de la evolución de la práctica política en la región Asia central. No debemos olvidar que muchos de ellos están incluidos unos en otros, pero que ponen de manifiesto el amplio terreno de estudio sobre el que nos movemos, y que a falta de pruebas empíricas que demuestren su existencia se trata más de virtuales estudios academicistas, que no académicos, que no hacen sino enmarañar el estado de la cuestión hacia el que nos dirigimos. Aparte de algunos muy destacables paradigmas es imprescindible saber desde qué punto de vista estamos realizando el análisis, con qué sesgo estamos trabajando. Llegamos de esta forma a una reducción de la casuística académica que finalmente resultará útil desde la perspectiva del análisis práctico descrito. De alguna forma, todas estas teorías se reducen a tres grandes direcciones de estudios donde se enmarca el resto⁷. A ambos lados de este panorama están las dos bases del actual debate sobre Seguridad, el Realismo y el Postpositivismo, o Socialconstructivismo –en Seguridad-. En el centro se encuentra el Pluralismo.

⁷ Hough incluye el Marxismo como paradigma independiente de Seguridad por las razones descritas (Hough 2004).

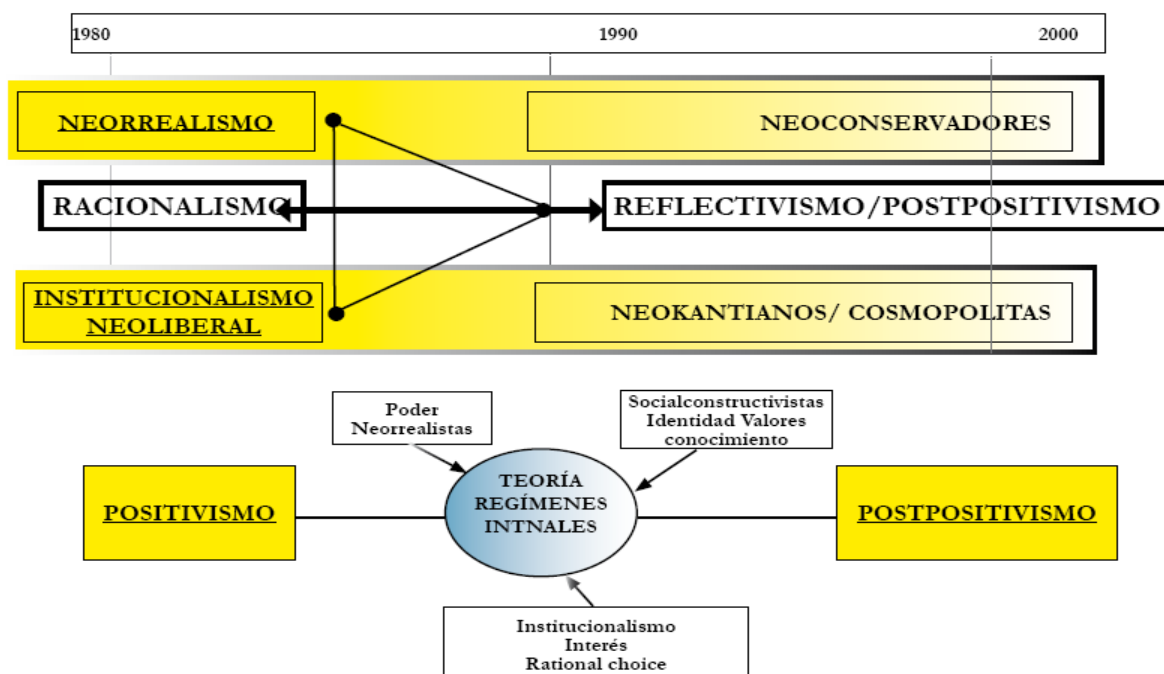
Cuadro 1

Teoría de las Relaciones Internacionales

a) Visión Clásica: Dos Tradiciones/Tres Debates⁸



b) Visión Actual: La Fractura Racionalista/Reflectivista



Fuente: Elaboración propia; HASENCLEVER, MAYER y RITTBERGER (2000).

⁸ El debate Neorrealismo/Neoliberalismo pasa a ser el tercero y no el cuarto, como académicamente se considera, ya que se ha omitido, en aras de una mayor claridad expositiva en la intención del trabajo expuesto, el debate Cientifismo/Realismo.

Los paradigmas sobre Seguridad en Relaciones Internacionales están condicionados, si quiera transversalmente, por otro tipo de categorizaciones en función de aspectos intensamente relacionados con esta disciplina, como por ejemplo los estudios sobre regímenes internacionales y sus perspectivas teóricas. Viene al caso la comparación por la concomitancia de las escuelas. El interés de la Teoría de Regímenes Internacionales viene del hecho de que la seguridad puede ser vista conceptualizada como tal, es decir como un régimen (Krasner 1978). De esta forma el interés académico se centra en el interés por los “principios, las normas, las reglas, y los procedimientos de toma de decisiones” (Hasenclever, Mayer y Rittberger 2000:2). Así, cabe destacar las tres principales perspectivas: las aproximaciones basadas en el poder de los regímenes internacionales, las realizadas sobre la base de los intereses, y las realizadas sobre la base de los conocimientos de avances de pensamiento.

Los teóricos de regímenes internacionales construyen una tabla de teorías de nuestra disciplina, distribuida por lo tanto en función de sus variables centrales –poder, interés o conocimiento-, contando también con el mayor o menor institucionalismo de los regímenes y, por último, con su orientación teórica. Dando como resultado tres teorías principales: Realismo, Neoliberalismo y Reflectivismo, respectivamente. Sería justo decir que las teorías basadas en el interés y basadas en el poder se inclinan a un acercamiento conductista, mientras que las teorías basadas en el conocimiento, definido éste como valores e identidades y construcción social de los “intereses” a partir de aquellos. Así es el cuadro de paradigmas que nos ofrece:

Cuadro 2
Escuelas de pensamiento en el estudio de Regímenes Internacionales

	REALISMO	NEOLIBERALISMO	REFLECTIVISMO
Variable Central	Poder	Interés	Conocimiento
Institucionalismo	Débil	Medio	Fuerte
Orientación metateórica	Racionalista	Racionalismo	Sociológico
Modelo de Comportamiento	Centrado en las ganancias relativas (juego de “suma cero”)	Maximiza las ganancias	Valores e identidad Construcción social del “interés”

Fuente: HOBSON, John M. (2000).

Aunque como aproximación teórica merecería un espacio en este trabajo, el objetivo práctico de la hipótesis planteada impide profundizar en aspectos distintos de la aplicación práctica del estudio de los paradigmas de Seguridad. No obstante, más adelante volveremos con más detalle a este aspecto en capítulos dedicados al regionalismo y la globalización con los regímenes internacionales como actores protagonistas de las dinámicas relacionales.

La teoría sobre Seguridad ofrece por tanto una perspectiva aproximada al estudio de los regímenes internacionales. Ambas disciplinas son herederas directas indudablemente de la situación del debate teórico en el terreno de las Relaciones Internacionales. Las tres principales corrientes de teorización, en este sentido, convergen de alguna manera, o, mejor dicho, parten de presupuestos epistemológicos afines. Existe una primera corriente centrada en el diálogo entre el Neorrealismo y el Neoliberalismo en torno a las posibilidades de la cooperación internacional. Los focos principales han sido la discusión de la teoría neorrealista de Waltz, por una parte, y los efectos de las instituciones internacionales, ante la situación anárquica internacional, en el comportamiento de los diversos Estados. (Salomón 2002). La segunda tendencia sería el intento de reestructuración de las Relaciones internacionales desde los enfoques denominados “reflectivistas”, como la Teoría crítica, el Postmodernismo o el Feminismo. Estos reflejan la disidencia como dinámica dentro del estudio de la disciplina con nuevos enfoques destinados a esa reestructuración de los Estudios Internacionales. Se trata, en suma, de la contraposición entre los nuevos enfoques disidentes frente a las visiones tradicionales, planteada en primera instancia por Keohane en 1988. Por último, una tercera corriente intenta aproximar ambas visiones, la tradicional y la reflectivista, con las teorías constructivistas de las Relaciones Internacionales. Se trata de los Socialconstructivismos y sus intentos de volver la mirada hacia la Sociedad Internacional desde el punto de vista de la necesidad de contemporizar entre las claves racionalistas de autores tradicionales y tratar de crear un debate teórico sobre las carencias en el tratamiento de los factores socio-cognitivos de aquellas (Salomón 2002).

Este es precisamente el marco sobre el que se desenvuelve, de forma casi paralela, el debate sobre la seguridad. Sin embargo, algunas de estas líneas teóricas son cruzadas en uno y otro sentido por los paradigmas de Seguridad al ser planteados de forma científica.

3. REALISMO Y SEGURIDAD

El Realismo nace prácticamente a la par que los Estudios Internacionales. Sostiene básicamente que los únicos actores capaces de intervenir en la sociedad internacional son los Estados, mientras que las organizaciones intergubernamentales pueden suponerse meras alianzas de conveniencia y el resto, las organizaciones no gubernamentales, son considerados irrelevantes a la hora de hacer la política internacional. Las primeras teorías que ofrecen un marco a las políticas de seguridad surgen en los años cuarenta.

Dentro del Realismo diversas corrientes concentran sus estudios en algunos de los elementos que participan de la toma de decisiones políticas. El énfasis puede ponerse en la naturaleza humana, la motivación de los Estados, la anarquía internacional, la estructura del sistema y el equilibrio de fuerzas, las instituciones internacionales o, por último, en la moralidad de la política exterior. Algunos autores quieren pensar en el Realismo como una orientación filosófica más que una teoría general de las Relaciones Internacionales (Donnelly 2000). Para ilustrar las teorías realistas nos remitiremos a la perspectiva del estudio de cinco paradigmas filosóficos, todos ellos comúnmente citados a lo largo de cualquier texto sobre Estudios Internacionales. De Tucídides a Morgenthau, pasando por Hobbes, Maquiavelo, y Waltz.

En el terreno de la seguridad el mundo para los realistas en sus nuevas vertientes sigue siendo un sistema de Estados, en términos políticos. La idea de interés nacional es alrededor de la cual se construye ese tipo de política que deja de lado a los nuevos actores de la política internacional. Los intereses individuales de cada Estado se promocionan extendiendo el poder de uno frente al de los demás. Aunque el Realismo tiene su más clara positivación a raíz del final de la Segunda Guerra Mundial, extiende su influencia hasta nuestros días. Para los realistas la seguridad propia depende de la seguridad del resto de los Estados, en el concepto del Dilema de la Seguridad¹, donde se asume que ésta depende de la maximización de su propio poder frente al de los demás. El equilibrio de fuerzas es el elemento sobre el que pivota toda la

¹ Es John Herz quien acuñó el término de *Dilema de Seguridad*, en una especie de reformulación del *Dilema del Prisionero*. Básicamente señala que dada la incertidumbre sobre la acción de otros, las medidas de Seguridad de un Estado son percibidas por otro como una amenaza. Al tomar dichas medidas se es percibido a su vez como una amenaza y confirmación de hipótesis amenazadoras, en una espiral formada por las amenazas y las propias medidas de Seguridad (HERZ, John (1951) *Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities*, Chicago: University of Chicago Press).

teoría, en el sentido de orden frente a la denominada Sociedad Anárquica (Bull 1980). La Seguridad para los realistas consiste en evitar romper el equilibrio de los más fuertes, y las Relaciones Internacionales se convierten en sinónimo de Estudios de Seguridad².

3.1. La tradición realista

La tradición del Realismo político, directamente recogido de la *realpolitik* o *power politics*, se inicia con Tucídides en el siglo V a.C. y así lo encontramos citado en algunas de las obras más significativas del Realismo del siglo XX³. El Realismo ha constituido una de las ideas centrales de la teoría y la práctica occidentales de las Relaciones Internacionales. La sociedad internacional moderna, desde Maquiavelo, en el cambio de siglo XV-XVI, y Hobbes, en el s. XVII, ha estado relacionada con el equilibrio de poder político realista (Donnelly 2000). En el terreno de la Seguridad esta afirmación es más rotunda ya que se confunden los límites entre unos aspectos y otros de la política, entre lo militar y lo político o entre lo económico y lo militar. El nacimiento de las Relaciones Internacionales como disciplina académica, en los primeros años del siglo XX y tras la Primera Guerra Mundial, se produce precisamente como reacción ante la política realista del poder. Es retomado con fuerza tras la Segunda Gran Mundial por los autoidentificados como realistas

² En el terreno de la Seguridad esta afirmación es más rotunda ya que como vemos se confunden dentro del Realismo los límites entre unos aspectos y otros de la política, entre lo militar y lo político o entre lo económico y lo militar. En los años sesenta y setenta se deriva hacia las políticas de poder militar, ante la incorporación de la importancia de los factores económicos. Así los realistas se convierten en neorrealistas. Los Estados se pueden convertir en poderosos mediante la economía y no sólo por el factor militar.

³ De entre la innumerable bibliografía para una detallada descripción del Realismo destacamos, aquí, y entre otras, algunas de las obras manejadas para esta Tesis: *Neorealism and Its Critics*, de Keohane; *Realism and International Relations*, de Donnelly; *Neorealism and Neoliberalism*, de Baldwin; y “The timeless wisdom of realism?”, de Buzan. Ver también WALTZ (1979) *Theory of International Politics*; Nueva York: Random House; MORGENTHAU (1954), *Politics Among Nations*, Nueva York: Alfred Knopf; MEARSHEIMER (1994/95) “The False Promise of International Institutions”, *International Security* (19); GILPIN (1996) “No One Loves a Political Realist”, *Security Studies* (5, Spring: 3-26); SMITH, Michael J. (1986) *Realist Thought from Weber to Kissinger*, Baton Rouge: Louisiana State University Press; FRANKEL, J. (1996) “Restarting the Realist Case: An Introduction” *Security Studies* (5, Spring: ix-xx); WAYMAN y DIEHL (1994) “Realism Reconsidered: The Realpolitik Framework and its Basic Propositions”, en WAYMAN y DIEHL *Reconstructing Realpolitik*, Ann Arbor: University of Michigan Press; SCHWELLER (1997) “New Realist Research on Alliance: Refining, Not Refuting, Waltz’s Balancing Proposition”, *American Political Science Review* (91, December: 927-930); CARR (1946) *The Twenty Years’ Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Nueva York: St. Martin’s Press (en castellano: (2004) *La crisis de los veinte años: una introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madrid: La Catarata); y SCHWARZENBERGER (1951) *Power Politics: A Study of International Society*, Londres: Stevens.

Morgenthau y Carr. En cualquier caso ha sido el paradigma dominante en los Estudios Internacionales anglo-norteamericanos, y por extensión los del resto de Occidente. Incluso tras el final de la Guerra Fría y en el cambio de siglo las teorías realistas continúan coexistiendo con sus teóricas sucesoras del mundo globalizado, y mantiene el contexto y la motivación para los debates teóricos sobre el terreno. En el caso de Donnelly, se aborda la crítica desde dentro, asumiendo un compromiso crítico:

...veo el Realismo como un conjunto de características exageradas y peligrosas más que como una exitosa teoría general de las relaciones internacionales (...) Aunque positivo en algún sentido, falla estrepitosamente en su aspiración de teoría general explicativa de la política internacional o como marco de la política exterior. (Donnelly 2000: 2).

En los años sesenta y setenta deriva hacia las políticas de poder militar, y, ante la incorporación de la importancia de los factores económicos, los realistas se convierten en neorrealistas, reformulando sus teorías. Los Estados se pueden convertir en poderosos mediante la economía y no sólo por el factor militar, como ocurrió en Alemania o Japón. Los Estudios de Seguridad se convierten entonces en la parte militar de las relaciones internacionales.

El Realismo no es una teoría definida por un conjunto de proposiciones y asunciones, es más una orientación general o más que eso “una disposición filosófica” (Gilpin 1986: 304), “una actitud mental”, con unas particulares señas de identidad. Sin embargo, se trata evidentemente de una aproximación a las relaciones internacionales muy definida y que emerge a través del trabajo de numerosos analistas incardinados en una distintiva a la vez que diversa tradición teórica. Precisamente en el Realismo se unen todas esas circunstancias académicas y prácticas, constituyendo a la vez un paradigma, una teoría y una tradición.

3.1.1. Una definición

La teoría política del Realismo está basada en la percepción del Estado como protagonista principal de las relaciones internacionales. En su versión clásica sostiene la necesidad de salvaguardar el interés de las naciones, el interés nacional, por parte del Estado. La sociedad está gobernada por leyes objetivas basadas en la naturaleza humana, y el elemento básico es el interés definido en función del poder. El poder es clave en la concepción realista, ya que, dado lo

conflictivo y anárquico del mundo internacional, la tendencia del Estado es adquirir la mayor cantidad de poder posible, y de ello dependerán sus posibilidades en el marco internacional (Arenal 2007, Calduch 1991). Así, el Realismo político enfatiza la falta de “gobierno internacional”, convirtiendo la política internacional en un área de conflicto de poder e intereses. Una de las premisas básicas del Realismo es que la humanidad no ha cambiado, y que su naturaleza es egoísta y por ello inclinada indefectiblemente a la inmoralidad o, mejor dicho, sus acciones no tienen como premisa básica el comportamiento moral. Maquiavelo dice que en política debe darse por descontado la necesidad que todos los hombres tienen de ser malvados y que, además, siempre darán rienda suelta al mal que habite sus mentes cuando exista una oportunidad (Donnelly 2000). En cualquier caso el Realismo tiene como característica primera el énfasis en las pasiones egoístas y “la trágica presencia del mal en toda acción política” (Morgenthau 1946)⁴, y al ser estas pasiones inalterables el conflicto es inherente a las relaciones en política internacional. En ausencia de un gobierno internacional la “ley de la jungla” prevalece en este aspecto. Las relaciones internacionales para el Realismo se producen en un ámbito anárquico. De la interacción entre ese egoísmo inherente al comportamiento humano y la anarquía internacional nace directamente esa política que superpone a cualquier otra regla el papel del poder en las relaciones internacionales, y requiere por tanto “la primacía en toda la vida política del poder y la seguridad” (Gilpin 1986: 305). La Seguridad para el Realismo significa por tanto la consecución de un mundo algo menos peligroso y algo menos violento, más que un mundo justo o pacífico. La labor de Estado consiste en impedir el conflicto, o en su caso mitigar y gestionar el conflicto antes que eliminarlo.

La cara negativa de esta filosofía positivista del poder y el interés es el escepticismo sobre el concernimiento moral de las relaciones internacionales. Las consideraciones éticas y objetivas deben subordinarse a la *raison d'état*. “El Realismo sostiene que los principios de moral universal no pueden ser aplicados a la razón de Estado” (Morgenthau 1946)⁵.

3.1.2. Clasificación del primer Realismo

En los inicios del Realismo podemos distinguir, y de esta forma definir, varios tipos de realistas. Se puede clasificar aquel Realismo, por un lado, en función

⁴ Ver MORGENTHAU, Hans (1946) *Scientific Man Versus Power Politics*, Chicago: University of Chicago Press.

⁵ *Id. ant.*

de la importancia relativa que conceden a las proposiciones sobre el egoísmo y la anarquía, y por otro lado en función de la severidad de su compromiso para un análisis riguroso y exclusivamente realista. Así tenemos dos líneas diferenciadas de Realismo, el estructuralista y el biológico⁶.

Los realistas estructurales son los que consideran predominante poner el énfasis en la anarquía internacional. Los realistas estructurales son los actualmente autodenominados neorrealistas, en un esfuerzo por enfatizar a su vez la novedad de su proposición y, sobre todo, su diferenciación de los primeros realistas. En esta categoría se sitúa John Herz, quien señala que la anarquía internacional asegura el predominio del poder “incluso en ausencia de la agresividad o de factores similares” (Herz 1976: 10). Frente a estos tenemos a los realistas biológicos que se definen en función de la importancia otorgada a la naturaleza humana. Al frente de esta corriente podemos situar a Morgenthau, cuando dice que las fuerzas sociales son el producto de la naturaleza humana en acción y que el mundo social no es más que la proyección de la naturaleza humana en un plano colectivo (Morgenthau 1986). Los problemas políticos son para Morgenthau proyecciones de la naturaleza humana en la sociedad.

A pesar de que son considerados como realistas clásicos, esta categorización se realiza casi por defecto. Es decir, aquellos que no son estructuralistas, o neorrealistas, son denominados realistas clásicos. La denominación de realistas biológicos, sin embargo, es más apropiada ya que define claramente su posicionamiento respecto a la aproximación a la naturaleza humana. A pesar de ello se pueden introducir matices que conviertan la línea divisoria entre ambos en una línea difusa entre la anarquía del sistema internacional y la condición de la naturaleza humana. Como ejemplo sirve el propio Morgenthau, quien concede gran importancia a determinados patrones de comportamiento en la estructura inducida del equilibrio de fuerzas (Donnelly 2000: 12).

La segunda dimensión propuesta para la clasificación de las corrientes realistas divide a los teóricos en función de su aproximación o compromiso con el Realismo propiamente dicho, contemplando tres categorías: radicales, fuertes y límites. Los realistas radicales adoptan versiones extremas de las tres premisas básicas de la teoría, es decir, la anarquía, el egoísmo y el poder político. Esta visión está amparada por la visión realista de Tucídides, como veremos más adelante. A continuación se encuentran los realistas fuertes, que adoptan las tres premisas mencionadas de forma menos convincente,

⁶ Ésta es una primera aproximación clasificatoria para encuadrar a los primeros realistas, y es ampliada más tarde para realizar otro tipo de clasificación científica. Es importante tener en cuenta el texto de Morgenthau anteriormente citado.

permitiendo una salida hacia aspectos de las corrientes no realistas. Morgenthau y Kenneth Waltz son dos claros ejemplos de ello, tendiendo a presentar el Realismo como una teoría positiva de las relaciones internacionales. Por último los realistas límites o fronterizos aceptan la definición del problema de la anarquía y el egoísmo en la política internacional pero difieren respecto a la solución del poder en política. De esta forma Carr argumenta que no se puede considerar al Realismo como un punto de llegada, y Herz de la misma forma dice que “la causa de la humanidad estará perdida si se olvida el ideal liberal, incluso se perderá seguramente si se abandona el utópico Idealismo político” (Herz 1951)⁷. Esta corriente evidentemente pierde su característica principal para convertirse en algo distinto del Realismo. Los límites no realistas acaban convirtiéndose en algo más definitivo que el propio centro o corazón del Realismo, diferenciándose de cualquier etiqueta realista.

3.1.3. La primera generación

La primera generación de estudiosos del Realismo está dominada por los idealistas, denominados también liberal-internacionalistas, durante el periodo de entreguerras. El catalizador será el fallo en la diplomacia del equilibrio de fuerzas a la hora de prevenir una guerra destructiva, comprometiéndose a utilizar la razón para replantear el viejo orden basado en el interés nacional, y sustituirlo por un nuevo orden en que predomine el interés común. En esta nómina de internacionalistas liberales están Pitmann Potter y James Shotwell, en EEUU, y Norman Angeli y Alfred Zimmern en Gran Bretaña. La primera figura importante de esta etapa es E.H. Carr, personaje que deja la diplomacia británica para dedicarse a la investigación y la enseñanza. Carr rediseña los programas con la publicación de *La crisis de los veinte años: una introducción al estudio de las relaciones internacionales*, en cuyo prólogo describe que está hecho “con la intención deliberada de contraatacar el peligroso defecto de casi todo el pensamiento, tanto académico como popular, sobre la política internacional en los países de habla inglesa entre 1919 y 1939”⁸.

En esos años aparecen también los trabajos de Reinhold Niebuhr, cuya obra *Moral Man and Immoral Society* tiene un profundo impacto en la emergente corriente realista. “El poder antepone la paz dentro de una comunidad a la justicia, y destruye la paz entre comunidades”⁹. Entre las premisas del Realismo de Niebuhr destaca su idea de que cuanto más grande es un grupo

⁷ Ver HERZ (1951) *Political Realism and Political Idealism*, Chicago: University of Chicago Press.

⁸ CARR, *Op.cit.*

⁹ NIEBUHR, Reinhold (1932) *Moral Man and Immoral Society*, Nueva York: Charles Scribner's Sons.

sobre el que actuar, menos es el poder de su atractivo o simpatía, por ello existe una gran distancia entre ideal moral y realidad política. La inmoralidad está presente en las interacciones entre grandes grupos sociales.

Otra de las figuras centrales del Realismo de la posguerra mundial es George Kennan, además de uno de los arquitectos de la política americana de contención. Su obra *American Diplomacy* lamenta la capacidad tremenda estadounidense para entusiasmarse y para “autohipnotizarse” en el sentido de su restricción hacia la política internacional del poder y la seguridad. Kennan proclama que el gobierno en general y la política exterior en particular “es principalmente una tarea dolorosa consistente en la aplicación por parte del hombre de restricciones sobre otros hombres, una tarea delegada en la sociedad civilizada, desafortunadamente, como resultado de la naturaleza irracional del hombre, su egoísmo, su obstinación, su tendencia para la violencia”¹⁰.

Entre los años cuarenta y cincuenta aparecen otros autores realistas, sobre todo en EEUU, como Nicholas Spykman y Frederick Schuman, seguidos tan solo por Morgenthau, y otros menos conocidos como Robert Strausz-Hupé y Stefan T. Possony. Más conocidos entre los realistas en EEUU fueron Henry Kissinger, secretario de Estado en los setenta, y John Herz quien acuñó el término de *Dilema de Seguridad*. En Gran Bretaña George Schwarzenberger publicó *Power Politics* (1941, revisado en 1951) donde enfatizaba “la constancia de la sospecha mutua y el amedrentamiento”¹¹.

En los años sesenta el Realismo dominaba en tal medida la teoría y la práctica de la política internacional que era difícil encontrar posturas antitéticas. El Realismo domina el espectro político, de Schuman y Carr¹², hasta Strausz-Hupé¹³. El estudio de las relaciones internacionales, nacido con el idealismo posterior a la Primera Guerra Mundial, fue efectivamente refundado tras la Segunda Guerra Mundial sobre premisas realistas.

¹⁰ KENNAN, George F. (1954) *American Diplomacy, 1900-1950*, Nueva York: New American Library.

¹¹ SCHWARZENBERGER, *Op.cit.*

¹² Robert Schuman, uno de los “padres” de la UE, participó del MRP (Movimiento Republicano Popular) durante la IV República Francesa, del que fue fundador Georges Bidault, en 1944.

¹³ Robert Strausz-Hupé, nacido en Viena, fue fundador del norteamericano FPRI, Foreign Policy Research Institute.

3.1.4. Seguridad y paradigmas realistas

La consistencia teórica del Realismo encuentra sus raíces en la tradición del pensamiento político a través de lo que se puede considerar antecedentes históricos del paradigma realista. Se trata de la aplicación de modelos clásicos que ofrecen una explicación a la situación actual: desde la Grecia clásica con Tucídides, hasta el siglo XX americano con Morgenthau, pasando por la Florencia del siglo XVI de Maquiavelo y la Inglaterra del siglo XVII de Hobbes. De esta forma se observa una línea ininterrumpida de espacios realistas a través de la Historia que se pueden extraer de las obras claves del pensamiento político de dichos autores.

El Realismo es tan antiguo casi como la cultura occidental. Nos remontamos a las grandes ideas de la Atenas democrática, tras las Guerras Médicas (490-479 a.C.) cuando el pensamiento político griego conoce un considerable desarrollo condicionado en parte por sus transformaciones económicas y sociales (Touchard 1993: 29). Probablemente el texto más famoso de la tradición realista es el *Diálogo de Melos* en la *Historia de la Guerra del Peloponeso* de Tucídides¹⁴. Las guerras se producían entre Esparta y Atenas a finales del siglo V a.C. Los argumentos de los comisionados atenienses a Melos son tan rigurosamente realistas que proveen uno de los mejores ejemplos de un consistente y radical Realismo. Tucídides hace de los asuntos de la política internacional un dominio del poder y la necesidad. Es de especial interés porque enfatiza el conflicto entre las demandas de justicia y aquellas que solicitan el poder. Aunque la esencia del Realismo se puede extraer de la lectura de la parte de la *Historia de la Guerra del Peloponeso* correspondiente a los comisionados atenienses a Melos, otros muchos aspectos fronterizos del Realismo figuran en la obra, que sugieren un balance distinto de la importancia del alegato realista. A pesar de todo los *Dialogos de Melos* son un hito irrenunciable de la tradición realista.

A continuación tenemos a Maquiavelo, el gran diplomático florentino del siglo XVI, historiador, teórico y autor teatral da nombre a una de las fórmulas que acompaña naturalmente al Realismo o al Amoralismo: el Maquiavelismo. Para Maquiavelo el hombre no hace nada a no ser que vaya acompañado de algún tipo de contraprestación o ganancia. En el mundo, el poder y la seguridad deben ser preocupaciones supremas. *El príncipe*¹⁵ supone para los realistas una referencia inexcusable en su teoría. Un príncipe “no debe tener

¹⁴ Para esta descripción se han utilizado las ediciones: TUCÍDIDES (2004) *Historia de la Guerra del Peloponeso*, edición de Francisco Romero Cruz, Madrid: Cátedra; y TUCÍDIDES (1952) *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Madrid: Biblioteca Clásica Hernando.

¹⁵ Para esta descripción se ha utilizado la edición: MAQUIAVELO, Nicolás (1988) *El príncipe*, edición de Ana Martínez Arancón, Madrid: Tecnos.

otro objetivo, ni otra preocupación, ni considerar cosa alguna como responsabilidad personal, excepto la guerra y su organización y reglamentación”¹⁶. En cuestiones religiosas, como amenaza para la seguridad, dice: “...todos los profetas armados han vencido y los desarmados fracasarán”¹⁷. Además, tiende a subordinar cualquier consideración a los acontecimientos políticos. Para Maquiavelo el mal y las pasiones egoístas de la naturaleza humana solo pueden ser representadas mediante la fuerza, la ferocidad y la crueldad. En el universo maquiavélico incluso el bien debe conocer cómo convertirse al mal cuando la necesidad le fuerza a ello (Donnelly 2000).

Hobbes, como continuación e hito realista en la Historia, es uno de los racionalistas por excelencia de la Inglaterra del XVII, influenciado por la Guerra Civil Inglesa de mediados del siglo XVII. Su política, al igual que su filosofía, es antiaristotélica, negando la existencia de las ideas innatas e insistiendo en la importancia de las definiciones, los signos y el lenguaje. El capítulo 13 de su *Leviathan*¹⁸ fue originalmente publicado en 1651 y es un fino ejemplo de un Realismo fuerte que pone el mismo peso al egoísmo que a la anarquía. Hobbes llega a la conclusión de que el estado natural del hombre es la guerra. Comienza con la igualdad natural, que demuestra en una forma típica del Realismo: “...aun el más débil tiene fuerza suficiente para matar al más fuerte, ya sea por maquinación secreta o por federación con otros que se encuentran en el mismo peligro que él”¹⁹. Si existe alguien mucho más fuerte que los demás, el orden social será impuesto. Así, la igualdad de capacidades lleva al mundo anárquico a un peligro universal del que no puede escapar. “De esa igualdad de capacidades surge la igualdad en la esperanza de alcanzar nuestros fines”²⁰. En ausencia de un Gobierno no hay forma mejor de obtener la seguridad que la anticipación: “dominar, por fuerza o astucia, a tantos hombres como pueda hasta el punto de no ver otro poder lo bastante grande como para ponerle en peligro”²¹. Cualquier disputa degenera en un momento dado en violencia. Esta condición de inseguridad evita que haya lugar para las nociones de justicia o de bien. Las relaciones internacionales permanecen en el terreno de la anarquía, un estado de guerra en el que “...los reyes y personas de autoridad soberana están, a causa de su independencia, en continuo celo, y en el estado y postura de gladiadores; con las armas apuntando, y los ojos fijos en los demás; esto es, sus fuertes, guarniciones y

¹⁶ MAQUIAVELO, *Op. cit.*: 58.

¹⁷ MAQUIAVELO, *Op. cit.*: 24.

¹⁸ Para esta descripción se ha utilizado la edición: HOBBS, Thomas (1980) *Leviatán*, edición de C. Moya y Antonio Escotado, Madrid: Editora Nacional.

¹⁹ HOBBS, *Op. cit.*: 222.

²⁰ *Id. ant.*: 223.

²¹ *Id. ant.*

cañones sobre las fronteras de sus reinos e ininterrumpidos espías, sobre sus vecinos”²².

Por último, el gran referente realista del siglo XX y quizás el más importante de sus teóricos es Hans Morgenthau. Su trabajo es sin duda el más importante individualmente para el establecimiento del dominio del paradigma realista. En el terreno de los Estudios Internacionales, y en particular en Estados Unidos, Morgenthau fue conocido por los estudiantes de Relaciones Internacionales por su sucinto establecimiento, en seis elementos principales, de los principios del Realismo, en el primer capítulo de su obra *Politics Among Nations*²³. Estos principios están sintetizados de forma que ofrecen una visión de conjunto sobre el mundo político internacional.

- 1) El realismo político supone que la política, al igual que toda la sociedad, obedece a leyes objetivas que arraigan en la naturaleza humana.
- 2) El elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el panorama de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder.
- 3) El realismo supone que su concepto clave de interés definido como poder es una categoría objetiva de validez universal, pero no otorga al concepto un significado inmutable.
- 4) El realismo político conoce el significado moral de la acción política. También tiene conciencia de la inevitable tensión entre los preceptos morales y los requerimientos de una exitosa acción política.
- 5) El realismo político se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación en particular con los preceptos morales que gobiernan el universo.
- 6) La diferencia, entonces, entre realismo político y otras escuelas de pensamiento es muy profunda. A pesar de lo mucho que se ha malentendido y malinterpretado la teoría política del realismo político, resulta imposible hablar de contradicción entre sus actitudes intelectuales y morales en materia política²⁴.

En una teoría política basada en estos principios no se encontrará una aprobación unánime. Del mismo modo, la teoría y la política están en contra de dos tendencias arraigadas de nuestra cultura que no pueden resignarse a las suposiciones y resultados de una teoría racional y objetiva de la política. Una

²² *Id. ant.*: 226.

²³ Las ediciones manejadas para esta descripción han sido dos: MORGENTHAU, Hans J. (1993) *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (sexta edición revisada por Kenneth W. THOMSON), Boston: Mc Graw-Hill; y la traducción castellana MORGENTHAU, Hans J. (1986) *Política entre naciones: la lucha por el poder y la paz* (edición revisada por Kenneth W. THOMSON), Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

²⁴ MORGENTHAU, Hans J. (1986) *Política entre naciones: la lucha por el poder y la paz* (edición revisada por Kenneth W. THOMSON), Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano: 12-19.

de estas tendencias destaca la importancia del papel del poder en la sociedad, enraizada en la experiencia y filosofía del siglo XIX, y que es analizada en profundidad en el texto de Morgenthau. La otra tendencia, opuesta a la teoría y la práctica realista de la política, viene de la relación existente entre la mente humana y la esfera política. La mente humana en sus operaciones diarias no puede soportar ver la realidad desnuda, disfrazándola, restándole importancia y distorsionándola, tratando de embellecer la realidad, cuanto más esté involucrado en los procesos de la política y especialmente en los procesos de la política internacional.

Podemos concluir que, a diferencia de las perspectivas liberal, cosmopolita o radical que se ocupan de definir un orden mundial que tenga en cuenta otros actores, el Realismo político y sus escuelas sucesoras se circunscriben estrictamente al orden internacional. La perspectiva realista acepta la precariedad del orden interestatal, constantemente amenazado por el recurso arbitrario a la fuerza a consecuencia de la anarquía. Dos matices son esenciales a este respecto. Primero, el Realismo parte de que la competición por la seguridad y la guerra son inevitables dada la estructura del sistema internacional. El Realismo aspira tan sólo a explicar cómo funciona el mundo. Segundo, los autores realistas pueden tener profundas convicciones morales, y muchos preferirían que el mundo no fuera tal como es (Mearsheimer 1995: 375).

3.2. El Neorrealismo

Entre los años cincuenta y sesenta nació una corriente contraatacante de las tesis realistas de la política internacional, nacida para contrarrestar el interés nacional y el equilibrio de fuerzas. Es una reconsideración del Realismo, aunque a diferencia de éste centra su análisis en la estructura del sistema internacional, para entender los mecanismos de cambio y continuidad dentro del mismo (Barbé 2007). La crítica está centrada en Morgenthau, quien argumentaba que los Estados “actúan, como deben, en favor de sus intereses según los ven en su perspectiva propia” (Donnelly 2000), reflejando un extremismo teórico que Donnelly considera excesivo. Si los hombres de Estado actúan de acuerdo con los intereses nacionales definidos en términos de poder, entonces no necesitarían ser exhortados para realizarlo de ese modo, y no habría nada que el analista político pudiera criticar. Morgenthau describe el equilibrio de fuerzas como una necesidad inevitable de la política internacional que no puede ser abolido. Durante los años sesenta el Realismo

en EEUU estaba comenzando a perder su dominio sobre el resto de teorías, y a finales de la década estaba en franco retroceso.

En los setenta nace una nueva corriente desde posiciones no idealistas del liberalismo internacional. Los nuevos liberales internacionalistas de los setenta presentan un mundo con múltiples actores en una compleja red de relaciones conflictuales y cooperativas. Robert O. Keohane y Joseph Nye aparecen en escena con *Power and Interdependence* (1977) (Keohane y Nye 1988), presentando un modelo de compleja interdependencia en las relaciones internacionales caracterizado por la multiplicidad y variedad de actores, la profusión de nuevos asuntos internacionales y el declive de la utilidad del uso de la fuerza, todo ello con el declive añadido de la capacidad de transformar el poder en su dimensión militar en el poder en su dimensión económica (Donnelly 2000). Aunque esta perspectiva no prosperaría, y fue ignorada en las principales corrientes de Estudios de Seguridad y análisis de política exterior, se estableció como una firme alternativa al Realismo. Incluso provocó el incremento de los estudios sobre política económica internacional.

El Realismo en su formulación original de posguerra nunca ha llegado a desaparecer. Respetables figuras de la actualidad siguen manteniendo esas tesis, como Tucker o Kenneth Thompson. Este último, desde la Universidad de Virginia, donde fuera alumno de Morgenthau, sigue manteniendo viva la llama del Realismo entendido a la manera clásica. En el Reino Unido, Martin Wight y Herbert Butterfield introdujeron un Realismo fronterizo duro en la todavía existente Escuela Inglesa, asociado con el trabajo de Hedley Bull. Incluso una relectura del Realismo clásico la encontramos en algunos jóvenes realistas americanos, como Randall Schweller.

El Realismo vuelve al protagonismo académico en los años ochenta mediante el trabajo de una nueva generación de investigadores que intentan establecer la refundación del Realismo como una ciencia social positivista. La figura central de este resurgimiento es Kenneth Waltz. Aparece un renovado énfasis en las teorías sobre el poder y el conflicto en la política exterior de Ronald Reagan, haciendo que el Neorrealismo se enraíce en la política exterior estadounidense. Waltz desarrolla su teoría en oposición a las visiones teóricas sobre interdependencias de las cuales señala “oscurecen las realidades de la política internacional y asevera una falsa creencia sobre las condiciones en que debe ser promovida la paz” (Waltz 1970).

El Estructuralismo neorrealista busca una guía metodológica para un análisis racional microeconómico. Los Estados son vistos como actores unitarios que calculan racionalmente sus acciones para incrementar su bienestar material. Como resultado el Estructuralismo realista tiene unas metas más modestas

que el Realismo clásico. El Neorrealismo, según admite el propio Waltz, no puede comprender todo el cambio. Tras el fin de la Guerra Fría se hizo difícil para cualquier teórico, casi imposible, conocer hacia dónde se dirigían las corrientes de los Estudios Internacionales. El Realismo, en declive, no fue eclipsado del todo por las nuevas teorías, e incluso se mantenía como una de las más robustas propuestas en este momento de cambio, lideradas por jóvenes figuras como John Mearsheimer, Barry Pose, Randall Schweller, Stephen van Evera y Stephen Walt, y en publicaciones periódicas como *International Security* y *Security Studies*. “Tanto si alguien lo ama como si lo odia (...) un estudiante de Relaciones Internacionales no puede ignorar el Realismo” (Donnelly 2000: 31).

3.2.1. El Neorrealismo estructural: Kenneth Waltz

Para el Neorrealismo adquiriría importancia el sistema internacional, y para el Neorrealismo estructural, además, surge la posibilidad de la guerra preventiva convirtiéndose en necesarios los acuerdos regionales y supranacionales. También se contará con los nuevos actores como las OI, las empresas multinacionales o el propio terrorismo. Kenneth Waltz es la figura por excelencia del Neorrealismo. Publica, en 1979, *Theory of International Politics*²⁵, que se convirtió en una de las influencias teóricas más importantes en el estudio de las relaciones internacionales, y texto principal de los neorrealistas contemporáneos. Todavía hoy se mantiene como piedra angular tanto para los realistas como para sus críticos. Además, representa el mejor ejemplo de Realismo estructural fuerte. El principio que regula las estructuras políticas refiere que los actores políticos están y no están organizados en relaciones jerárquicas de autoridad y subordinación. Las relaciones internacionales es el dominio de la anarquía de estructuras políticas, es decir, de una estructura no jerarquizada de la sociedad. El orden no está impuesto por la autoridad pero llega a través de las interacciones de actores políticos en igualdad formal de condiciones (Donnelly 2000: 17). Las estructuras políticas están definidas por la diferenciación de funciones entre ellas. Las principales diferencias entre Estados, según argumenta Waltz “son de capacidad, no de función. Los Estados desarrollan o tratan de desarrollar labores, la mayoría de ellas comunes a todos, que aspiran a un fin similar en todos los casos” (Waltz 1988: 96). La tercera característica es la distribución de las capacidades entre sus unidades. Las estructuras políticas internacionales pueden ser diferenciadas unas de otras por la distribución de capacidades entre actores. La conclusión

²⁵ La edición manejada para esta descripción ha sido: WALTZ, Kenneth (1988) *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

pues de la teoría del equilibrio de fuerzas es que los Estados se encuentran en una posición de equilibrio anárquico antes que de *bandwagon* ²⁶.

En sistemas políticos jerarquizados los actores saltan al vagón del candidato victorioso, ya que perder no pone en peligro su seguridad (Waltz 1988: 126). Pero en estado de anarquía saltar al *bandwagon* de un poder arriesgado supone la posibilidad de caer con él. El poder de los otros, especialmente el poder más fuerte, siempre es un riesgo. Así las presiones estructurales sobre el equilibrio de fuerzas explican la característica principal del complicado sistema internacional. Para ello Waltz utiliza como ejemplo la alianza de la Unión Soviética y Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial para vencer a un tercero y, una vez terminado el conflicto, otra vez rivales a cara de perro. El Realismo estructural de Waltz no niega la existencia de diferencias entre Estados.

3.2.2. Neorrealismo y Teoría de la Estabilidad Hegemónica

Surgida a partir de los años ochenta del siglo pasado esta es una nueva dimensión del Neorrealismo basada en la unipolaridad y desterrando el hasta entonces predominante bipolarismo de las relaciones internacionales, pero de forma moralista y democrática. Una de las críticas a la concepción realista es que se basa en modelos hegemónicos, como Paul Kennedy sugiere al teorizar sobre la cuestión (Kennedy 1993). La decadencia del poder hegemónico, según Keohane y Nye, produce una decadencia del régimen internacional que sostiene ese poder. Keohane y Nye simplifican el problema cuando señalan que, desde una perspectiva realista, “los cambios en las relaciones económicas internacionales se explican por cambios en el poder militar” (Keohane y Nye 1988). El Realismo tiene una perspectiva basada en el poder, pero, poder integralmente considerado, que tiene elementos militares, pero también económicos, geográficos, humanos o tecnológicos.

Keohane y Nye fundamentan un sistema en el que el eje económico tiene predominio y en el que la variable ideológica no juega un papel relevante. Si tenemos en cuenta la etapa bipolar de las relaciones internacionales podríamos atender a esa determinación de las relaciones a través de aspectos económicos,

²⁶ “La metáfora del *bandwagoning* proviene de la política electoral estadounidense. Cuando una candidatura comienza a parecer que va a ganar, aparece una fuerte tendencia para los neutrales, los indecisos, e incluso los oponentes, de decantarse a su favor, en orden a compartir su victoria. En el lenguaje de campaña, dominado por las actuaciones públicas más que por la televisión, se dice: “saltar al *bandwagon*”. Los *Banwagoners* intentan incrementar sus ganancias poniéndose del lado del partido más fuerte” (Donnelly 2000: 18).

y no estratégico militares. Sin embargo no es aplicable sino al modelo de sociedad internacional multipolar, en el que, de alguna forma y en una determinada dimensión, ha desaparecido la confrontación ideológica, o por lo menos la que se verificaba en la etapa de los dos mundos enfrentados (Dallanegra Pedraza 1998).

Pero es la llegada de la Administración Bush, en el año 2000, la que da pie a la renovación del Realismo político y, en particular, el unilateralismo en las relaciones internacionales que revitaliza la idea de la hegemonía estadounidense a partir de su superioridad militar. Se pretendía, de esta forma, preservar la soberanía estadounidense ante la intervención global en aspectos que consideraba de su interés nacional exclusivo (minas antipersona, tribunales internacionales para crímenes de guerra o impuestos, entre otros)²⁷.

Esa revitalización llega de la mano de la Teoría de la Estabilidad Hegemónica (TEH a partir de aquí), según expresión de Paul Kennedy²⁸. La teoría ve el mundo en términos de “ciclos imperiales” o de “ciclos hegemónicos” de larga duración, con la *Pax británica* y la *Pax americana* como centro. Hace hincapié en la razón realista de la anarquía del sistema internacional debida a la ausencia de una autoridad política centralizada distinta de los Estados soberanos. La Seguridad depende pues de un *hegemon* o potencia hegemónica, que asegura el funcionamiento de determinados marcos de cooperación internacional, con reglas estables para intercambios comerciales y de cierta estabilidad financiera internacional. Sin una potencia hegemónica se tiende a la inestabilidad y, en último extremo al conflicto. La TEH impone el orden desde la tutela de una fuerza hegemónica sin la cual no existiría tal orden. Aunque el ejercicio de tal hegemonía supone unos costes, siempre se hará en función de los intereses de la potencia. El ejemplo más claro para los teóricos es el periodo de entreguerras en el siglo XX, en el que el Reino Unido no podía ejercer su hegemonía previa y EEUU no quería. Todo ello aderezado por una situación económica y social bastante inestable –gran depresión estadounidense, auge de los fascismos en Europa y finalmente la Segunda Guerra Mundial²⁹. De esta forma se comprueba cómo los ciclos hegemónicos no tienen una duración determinada, pero sí: “El final del período se cierra con una ‘guerra global’ (que no es necesariamente una confrontación militar), en la que surge victorioso un nuevo *hegemon*. Éste establece las reglas e instituciones que regirán el sistema o, en otras palabras, un ‘orden mundial’, que por definición es hegemónico, porque, desde esta perspectiva, sin hegemonía no hay orden” (Sanahuja 2008).

²⁷ HIRSH, Michael (2002) “El mundo de Bush”, *Foreign Affairs en español* (vol. otoño-invierno).

²⁸ “Dentro de esta escuela también se encuentran autores como Robert Gilpin o el historiador económico Charles P. Kindleberger, que en los años setenta proporcionó, desde la historia económica, buena parte de los argumentos de esta teoría” (Sanahuja 2008).

²⁹ Véase KINDLEBERGER, Charles P. (1985) *La crisis económica, 1929-1939*, Barcelona: Crítica.

El último hito destacable es la diatriba sobre la justificación de la intervención en Irak, donde competían dos polos enfrentados en el debate teórico: Realismo frente al Neoconservadurismo liderado por Bush (Mearsheimer 2005).

3.3. Neoconservadurismo y Seguridad

El punto de inflexión en la Seguridad, tanto particular como mundial, que supuso el final de la Guerra Fría dejó huérfanos a muchos teóricos, y en particular a los norteamericanos. El fin de la bipolaridad dejaba en el vacío teórico a la mayor parte de las corrientes hasta ahora existentes, y que en la parte estadounidense había sido llenado por el “largo telegrama” y el artículo “Las fuentes del comportamiento soviético” de George Kennan, con poco espacio para otras alternativas (Manglano 2003). La teoría predominante era la que correspondía a la existencia de un orden internacional basado en el argumento realista del equilibrio de poderes. A partir de los años noventa los conflictos en el mundo ya no estuvieron supeditados a un conflicto global. Las ideologías preponderantes en el análisis de la política exterior estadounidense no supieron elaborar la teoría que convenciese rotundamente a todo el mundo del sentido último de las relaciones internacionales. Frente a una situación incomprendida y demostrando ante todo la incapacidad propia para pensar las relaciones internacionales de una manera desideologizada, se impuso la idea de la existencia de un mundo en desorden.

Durante esos mismos años 90, un grupo de intelectuales, antiguos responsables de las administraciones republicanas y abogados norteamericanos se organizaron para promover una visión ideológica de las relaciones internacionales que pudiese llegar a dar un nuevo orden intelectual al mundo. Definiendo cuál era el conflicto fundamental en el mundo –un mundo “unipolar” según la definición de 1991 de Charles Krauthammer, uno de los autores asociados al grupo-, establecerían cuál debería ser la política exterior de los EEUU (Manglano 2003: P. 3).

Los atentados de Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001 ofrecieron a este grupo la oportunidad para establecer sus ideas como la base de conducta de la política exterior estadounidense (García Segura y Rodrigo Hernández 2008). Existía la necesidad perentoria de dar una respuesta a los atentados, no sólo de práctica política sino, además, con un normalmente sólido contenido teórico. A ello se acogió el presidente George Bush. La

pregunta era sencilla, pero la respuesta muy compleja: ¿Qué se debe hacer? Se ha de establecer cuáles son las amenazas a las que se enfrentan tanto EEUU como el mundo y cómo hay que responder a ellas. Los primeros en acudir fueron los denominados neoconservadores, en una línea de clara tendencia realista de interpretación de la sociedad internacional.

3.3.1. Orígenes del Neoconservadurismo

Para averiguar cuál es su origen hay que comprender principalmente los acontecimientos surgidos previamente al 11-S. Aparecen dos versiones o interpretaciones del término Neoconservadurismo. La primera señala que es un término acuñado por algunos demócratas estadounidenses para definir a algunos compañeros de partido cuyas ideas les habían llevado hacia el conservadurismo, deslegitimando de paso ese tipo de posición política. La segunda versión parte de los propios conservadores que pretendieron destacar una nueva forma de pensar el conservadurismo. Aunque ambas pueden llegar a ser antitéticas el hecho es que son explicaciones complementarias, siendo lo más cierto que se trataba de “una ideología que atravesó en un momento dado la frontera imaginaria que divide la izquierda y la derecha” (Manglano 2003: P. 5).

Podemos estudiar el Neoconservadurismo en la obra de Irving Kristol *Neo-Conservatism. The Autobiography of an Idea*³⁰, en la que ofrece una definición para los miembros de esta corriente, y señala que un neoconservador es un “liberal atrapado por la realidad”. Según Kristol esto tuvo lugar a finales de los años sesenta, cuando algunos personajes norteamericanos identificados con las ideas demócratas comenzaron a rechazar la evolución interna e internacional de la política estadounidense. Coincidiendo con la primera de las versiones antes descritas, el primero fue contra la tolerancia liberal hacia la revolución sexual, el consumo de drogas, el pacifismo y, en general, la contracultura de los jóvenes de la época. Los neoconservadores se identifican más con las ideas de Roosevelt sobre el Estado como responsable de la protección de los más desfavorecidos social y económicamente, seguramente porque ellos mismos tenían orígenes sociales modestos y habían vivido las privaciones de la Gran Depresión en primera persona. En ese momento este ideal era atacado directamente contra la seguridad de sus propias familias expuestas al giro social de la América de los años sesenta. La segunda, el rechazo a la política exterior, se debía al deshielo de la Guerra Fría, incompatible a todas luces con

³⁰ Ver también del mismo autor la obra, en castellano, *Reflexiones de un neoconservador*, en traducción de Juan Carlos Gorlier para Grupo Editor Latinoamericano (1986).

el anticomunismo visceral de los neoconservadores. Mantenían la idea de la promoción del Democratismo norteamericano a todo el mundo. Se oponían moralmente a un Realismo político que estuviese dispuesto a convivir con el comunismo, como una antítesis de la forma de vida americana. Su visión era mediatizada por un ultramoralismo que definía exactamente cuáles eran las fuerzas del bien y del mal en aquella situación. Este Neoconservadurismo encaja con sus esfuerzos por distanciarse de la “corrupta Europa”³¹, y ha sido también descrita como “Willsonismo duro” o “Realismo ideológico” (Manglano 2003). Dos de esos referentes neoconservadores han sido destacados demócratas, a pesar de que hoy todos o casi todos sean republicanos. El primero es Harry Truman, el presidente, ferviente defensor de los valores estadounidenses; el otro, contemporáneo suyo, fue el senador demócrata Henry Jackson, muy ligado a la industria armamentística y referente del movimiento sindical. Jackson fue un gran opositor a Henry Kissinger. A las órdenes de Jackson se formaron miembros destacados de la segunda generación de neoconservadores: Richard Perle, el citado Irving Kristol, Elliott Abrams o Frank Gaffney, entre otros. Esta segunda generación, especializada en política internacional, fraguó una serie de ideas contra la tolerancia liberal de los sesenta y cuyas premisas fueron rápidamente asumidas por los republicanos.

La segunda generación de neoconservadores puso en marcha un moralismo, idealismo y militarismo que chocó con los más pragmáticos conservadores y realistas del partido republicano. El aperturismo de Nixon hacia China, y el final de la guerra de Vietnam caracterizó el Realismo en política exterior de aquellos Gobiernos, incluso los de Ford y Carter. A pesar de ello, los neoconservadores se hicieron escuchar, mediante el denominado “Equipo B”, creado en 1976 con Donald Rumsfeld, secretario de Defensa, y George W. Bush, jefe de la CIA, para ofrecer una opinión sobre las proyecciones de la CIA en relación a la amenaza nuclear soviética (Manglano 2003). Su informe sobre el asunto describió una URSS expansionista a la que era necesario pasar en cuanto a superioridad estratégica. En este equipo se encontraba también Paul Wolfowitz, el más relevante entre los neoconservadores dentro de la Administración de Bush hijo, y que ya había participado directamente en los acuerdos sobre desarme SALT.

Ya en los ochenta, con la llegada de Ronald Reagan, los neoconservadores comprobaron cómo se ponían en marcha políticas exteriores afines a sus ideas. Los neoconservadores se fueron situando en la Administración, con Perle, como vicesecretario político de Defensa, y Wolfowitz como jefe del

³¹ “Las razones para la división entre ambas orillas del Atlántico son profundas, largas en su desarrollo y probablemente duraderas”. KAGAN, Robert (2002) “Power and Weakness”, *Policy Review* (nº 113, junio).

gabinete político del Departamento de Estado y posteriormente Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, entre 1982 y 1986³². De esta forma se comprueba cómo la experiencia neoconservadora del poder era grande y ello explica el éxito para imponer sus tesis dentro de la administración.

3.3.2. El fin de la Guerra Fría y la ideología neoconservadora

El final de la Guerra Fría puso sobre el tapete la duda de quién sería a partir de entonces el enemigo. Pero la labor de los neoconservadores fue también oponerse al reflejo aislacionista que caracteriza a la corriente más tradicionalmente conservadora del Partido Republicano. Su compromiso para transformar el resto del mundo era irrenunciable. Comprobaron cómo la Administración de Bush padre era mucho menos afín que la de Reagan a sus ideas, promoviendo el secretario de Estado James Baker y el consejero de Seguridad Nacional Brent Scowcroft un Realismo de equilibrio de poderes heredado de Kissinger y del Concierto Europeo del siglo XIX. La primera Guerra del Golfo y, sobre todo, la decisión, respaldada por el secretario de Defensa, Richard Cheney, de no entrar en Bagdad y deponer a Sadam Hussein, fueron elementos decisivos para los neoconservadores en la primera etapa Bush. La supervivencia del régimen de Sadam Hussein era un ejemplo claro del amoralismo realista al que se oponían. El “containment”³³ no se podía justificar contra un pequeño y agresivo Estado como Irak, rendido ya prácticamente al ejército norteamericano. La decepción fue tal que ciertos neoconservadores como John Woolsey o Robert Kagan decidieron apoyar la campaña presidencial de Clinton en 1992³⁴.

El judaísmo de algunos neoconservadores influía también notablemente en la toma de determinadas direcciones de las doctrinas:

Sus referencias históricas están evidentemente marcadas por la II Guerra Mundial y por la estrategia de apaciguamiento de las potencias europeas hacia Hitler. El tratado de Munich de 1938 es recordado como un acto de cobardía que no sólo agravó la guerra subsiguiente, sino que además contribuyó al Holocausto (en su mente, sin Tratado de Munich y con un ataque preventivo contra

³² Se puede traducir como Asistente del Secretario de Estado, o lo que sería en la estructura del MAE español Secretario de Estado o Director General, para la Región de Asia Pacífico.

³³ *Containment*, término básico de la ideología de la Guerra Fría acuñado por Kennan para describir la estrategia de contención a desarrollar contra el imperialismo soviético, se podía justificar contra un Estado nuclear de la talla de la Unión Soviética.

³⁴ Podría venir al caso un recordatorio sobre la teoría del “bandwagoning” (ver más arriba nota 32).

Alemania en 1938 o incluso antes, no habría habido Holocausto)
(Manglano 2003: P. 15).

Incluso parte de los neoconservadores acusan a sus rivales de “antisemitismo”, como el caso de Patrick Buchanan o los apoyos incondicionales hacia el Partido Likud.

El ideario neoconservador está marcado claramente en el documento, redactado en 1992 por Paul Wolfowitz, “Defense Policy Guidance (DGP)”³⁵ en el que se instaba al mantenimiento de la preeminencia militar sobre Eurasia y el fomento de una política de ataques preventivos contra Estados sospechosos de desarrollar armas de destrucción masiva, donde ya se preveía una nueva campaña contra Irak, y donde se predecía que las intervenciones unilaterales en el extranjero, o en coalición, serían constantes. La opinión pública, a través de un borrador filtrado en las páginas del *New York Times*, rechazó estos planes, en la idea de que los norteamericanos deberían beneficiarse de los dividendos de la paz³⁶ y no desde luego de esta manera. El senador demócrata Joseph Biden lo describió como una recomendación para una *Pax americana*. Sin embargo, y diez años después, en septiembre de 2002, el “National Security Strategy of the United States”³⁷, documento que establece las líneas estratégicas oficiales estadounidenses, hacía suyo el concepto de un “internacionalismo distintivo americano” de ataques preventivos y un gasto militar imbatible, aunque también mostrara una predisposición favorable a trabajar bajo el mandato de la ONU.

3.3.3. La capacidad de influencia neoconservadora

Las DGP estadounidenses son de alguna forma ese libro de cabecera neoconservador que muestra cómo han conseguido extender su influencia dentro de la Administración. Las batallas por el poder son planteadas como batallas de ideas, ya que la mayoría de ellos son intelectuales, profesores, investigadores, columnistas de opinión, editores e incluso abogados. Antes

³⁵ El documento “clasificado” de 46 páginas circuló durante varias semanas en niveles superiores en el Pentágono. Sin embargo, tras una filtración del mismo a la prensa, *New York Times* y *Washington Post*, la Casa Blanca ordenó al entonces Secretario de Defensa, Richard Cheney, reescribirlo.

³⁶ El “dividendo de la paz” es la expresión que se refiere generalmente a la disminución sustancial del gasto militar global de los países implicados en la Guerra Fría aprovechada en beneficio de un mayor desarrollo y de la eliminación de la pobreza en el mundo. Ésta una de las líneas políticas más importantes aplicada por Bill Clinton en su actuación exterior durante los primeros años de su mandato.

³⁷ (2002) *National Security Strategy of the United States*, en www.whitehouse.gov/nsc/nss.html.

que políticos enfrentados a un público en periodo electoral son servidores de la Administración. No son militares de carrera, no son empresarios o directivos de empresa y, sobre todo, no son políticos electos. Asesoran a los candidatos y se integran en la Administración una vez ganadas las elecciones. Y probablemente esta ventaja pueda ser a la larga su “talón de Aquiles” particular. Sus canales para generar opinión favorable son básicamente artículos de opinión en medios de comunicación, y un segundo canal denominado “Think-Tank”, instituciones y organizaciones de diversas filiaciones que agrupan al pensamiento neoconservador y le sirven de altavoz en la sociedad³⁸.

Entre los primeros, como órganos de opinión, por definirlos así, de los neoconservadores, el principal ha sido los editoriales y artículos de opinión en *Wall Street Journal* y en *Weekly Standard*, éste último editado por William Kristol, hijo de Irving Kristol –fundador casi del Neoconservadurismo y de su primera publicación *The Public Interest*. Otro gran frente de la opinión publicada neoconservadora es la revista *Commentary*, del Comité Judío Americano, editada por Norman Podhoretz.

Su ideario, en general, establece cuatro objetivos principales: aumentar considerablemente el gasto militar; fortalecer los lazos con los aliados democráticos y retar a los regímenes opuestos a sus intereses y valores; promover en el extranjero la causa de la libertad política y económica; y aceptar la responsabilidad del papel único de los EEUU para promover un orden afín a sus principios. Su informe más influyente ha sido “Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources For a New Century”³⁹ publicado en 2000, y también presente en los análisis del “National Security Strategy” de 2002. La idea era la de una hegemonía global americana. Esta idea se recoge en el extenso documento previo a las elecciones presidenciales estadounidenses, y fue publicado por un grupo conservador denominado “The Project for the New American Century” (PNAC; Proyecto para un Nuevo Siglo Americano). “En términos generales”, declaran sus autores,

³⁸ Los “Think-Tank” son instituciones neoconservadoras influyentes en la sociedad americana como: American Enterprise Institute (AEI); Americans for Victory Over Terrorism; Center for Security Policy; Institute for Educational Affairs (fundado por Irving Kristol y William Simon en 1978. Con base en Nueva York, su misión es la de identificar estudiantes prometedores, otorgarles becas de estudios y ayudar a colocarlos en organizaciones activistas, proyectos de investigación, publicaciones de estudiantes, agencias federales o publicaciones nacionales); Hudson Institute; Jewish Institute for National Security Affairs; y Project for the New American Century. Este último, creado en 1997 como instituto especializado en Relaciones Internacionales, publicó diversas cartas abiertas a presidentes firmadas por personalidades de gran relevancia, convirtiéndose en una plataforma de expresión de las ideas neoconservadoras.

³⁹ *Rebuilding America's. Strategy, Forces and Resources for a New Century* (septiembre de 2000). Entre los firmantes o participantes en distintos foros de discusión que dan lugar al documento se encuentran Kagan, Donnelly, William Kristol, Paul Wolfowitz y Lewis Libby, entre otros.

“consideramos el proyecto como medio para construir la estrategia defensiva trazada por el departamento de Defensa de Cheney en los últimos días de la Administración Bush [padre]”. El PNAC es el “Think-Tank” más influyente entre todos. Por otra parte el AEI, creado en 1943, centra su interés en la Política Económica, la Política Exterior y de Defensa y los Estudios Políticos y Sociales, y entre sus filas se encuentran los investigadores Irving Kristol, Richard Perle, Lynne Cheney (esposa del vicepresidente Richard Cheney), Michael Ledeen y David Wurmser, entre una nómina que llega a contar con 50 investigadores⁴⁰.

La política estadounidense a raíz de los atentados del 11-S ha tenido una impronta básicamente neoconservadora. La guerra contra el terrorismo internacional, el discurso sobre el Estado de la Nación de 2002 en el que se definió el “Eje del mal,” el “National Security Strategy” de 2002 y, sobre todo, la invasión de Irak, han sido testimonios de una creciente influencia neoconservadora. La visión moralizadora neoconservadora sirvió a Bush para dar una respuesta y tomar una dirección tras los atentados del 11-S que habían amenazado con derrumbar a Occidente a los pies de EEUU. La idea básica es saber quién es el enemigo y está centrada en el terrorismo, pero, sobre todo, la falta de libertad y democracia en las sociedades donde nace. Este credo añade que para luchar contra el terrorismo y su posible uso de armas de destrucción masiva se debe estar dispuesto a “cambiar regímenes” a través de ataques preventivos y a promover la libertad y la democracia allá donde falten (Manglano 2003). Pero el futuro neoconservador con estas ideas y políticas podría extenderse mucho más allá en el tiempo. La invasión de Irak nos da la medida de ello, ya que el futuro del país sigue siendo bastante incierto. El proyecto de regeneración democrática de todo Oriente Próximo se vería abortado desde el principio si Irak cayese en la anarquía y las tropas americanas tuviesen que abandonar el país. La influencia sobre el futuro del país asiático se ha tenido que compartir con el Departamento de Estado, viendo los neoconservadores reducida su influencia en alguna medida. Pero los problemas han ido mucho más allá, al reconocer determinados errores o presiones cometidas en el momento de justificar la invasión que ha afectado críticamente a los neoconservadores⁴¹.

⁴⁰ Algunas figuras neoconservadoras: Elliot Abrams, William J. Bennett, John Bolton, Elliott Cohen, Lynne Cheney, Eric Edelman, Francis Fukuyama, Stephen Hadley, Henry “Scoop” Jackson, Robert Kagan, Bill Kristol, Irving Kristol, Lewis “Scooter” Libby, Richard Perle, John Podhoretz, William Safire y Paul Wolfowitz,

⁴¹ El 22 de julio de 2003, por ejemplo, Stephen Hadley, Consejero adjunto de Seguridad Nacional, asumió la culpa por la falsa mención al uranio que, según el Discurso del Estado de la Nación, Irak trató de comprar a un país africano para construir armas nucleares. Ver *El Mundo* “Un asesor de seguridad de Bush asume la culpa de la información falsa sobre el uranio iraquí” (23 de julio de 2003).

El poder neoconservador está radicado en la influencia sobre el presidente Bush, pero no está garantizado que otros grupos ideológicos puedan abrirse paso en la Administración. El Presidente es el objetivo de influencia de muchos intereses burocráticos y, en este caso, el Departamento de Estado, el Consejo de Seguridad Nacional y la CIA se oponen a las tendencias neoconservadoras imperantes en el Departamento de Defensa y, en menor medida, en la Vicepresidencia. Un ejemplo claro es la defensa de Bush de la “Hoja de Ruta” para el conflicto en Oriente Medio y la oposición frontal ejercida por los neoconservadores.

El constante tira y afloja diplomático entre Europa y EEUU hace pensar en la pérdida de la preponderancia estadounidense a largo plazo que, en un corto plazo sin embargo, podría reemplazar a las preocupaciones por la inestabilidad mundial originadas en Oriente Medio y propagadas por el terrorismo y la lucha comercial del petróleo. El terrorismo se ha convertido en un poder antagonista con una clara carga ideológica, mientras que los países productores y exportadores de petróleo son una amenaza al liderazgo del mercado energético con un fuerte crecimiento económico y con claras tendencias expansionistas. En la región Asia central, la idea era ésta, sin embargo la inestabilidad política y el punto de partida económicamente débil, hacen que la amenaza no sea tan clara. A pesar de todo, la amenaza de China puede convertirse en la siguiente obsesión para los neoconservadores, definiéndola como a un “rival estratégico”, suponiendo además una fuente para la influencia sobre la presidencia estadounidense.

3.4. Los neoconservadores, el 11-S y las guerras de Irak y Afganistán

Durante la Guerra Fría, los problemas de Seguridad tenían prioridad sobre cualquier otro, de forma que la distribución del poder militar determinaba la estructura de poder. Sin embargo, en la actualidad no es así, de forma que la ideología y el poder militar no son exactamente el factor centralizador de las relaciones internacionales. Aunque ya en los años setenta con las crisis del petróleo y el reclamo de los diálogos Norte-Sur se atisbaba un concepto de Seguridad relacionado muy directamente con asuntos económicos, y no exclusivamente militares, se utilizaban estos como instrumento de apoyo a otro tipo de políticas.

Tras la caída del bloque soviético y el fin del bipolarismo, la URSS, y la nueva Rusia como Estado sucesor, se convierte en una potencia derrotada.

No en una guerra, sino en la confrontación de poder desarrollada durante la segunda mitad del siglo XX. Es decir, parece el fin de una guerra sin guerra con una potencia vencedora y una potencia vencida. La desaparición del enemigo principal, la URSS, fortaleció las tendencias aislacionistas de los republicanos norteamericanos. Apareció entonces, tras la primera Guerra del Golfo el teorizado Nuevo Orden Mundial⁴², que junto a acontecimientos como la guerra en Yugoslavia o la intervención en Somalia provocaron una profunda inquietud entre la opinión pública estadounidense, incapaz de liberarse todavía del “síndrome de Vietnam”. Es un periodo al que el teórico Richard Haas aplica a la potencia el nombre del “sheriff renuente”⁴³. Es el comienzo de la etapa hegemónica y unipolar para la política estadounidense, sin embargo con la llegada de Clinton a la presidencia se realiza una inmersión en el Globalismo con la mirada puesta en la expansión de la democracia a todo el mundo. Se producirá un paréntesis entre el Nuevo Orden Mundial de George Bush padre y la Estrategia Nacional de Seguridad de George Bush hijo.

Al haberse quedado sin enemigo al que enfrentarse, toda la revisión de la política de Seguridad estadounidense de los años noventa tendrá una clara dimensión aislacionista. Los escenarios cambian con la entrada del siglo XXI y los atentados del 11-S, donde una nueva amenaza, el terrorismo internacional, sustituye al antiguo enemigo. Se plantea a partir de entonces la guerra contra el terrorismo como una “guerra global” que justifica la estabilidad hegemónica, en este caso contra un enemigo no visible, relanzándose la maquinaria del poder militar estadounidense y dando paso a la justificación, y la necesidad, de una *Pax americana*. Es la oportunidad de los ideólogos neoconservadores “para proyectar el poder estadounidense y fundar un nuevo orden internacional

⁴² NOM, el Nuevo Orden Mundial aparece como doctrina de la nueva política exterior estadounidense en el documento de George Bush, enviado al Congreso, titulado “Toward a New World Order”, en el que señalaba: “...la crisis en el Golfo Pérsico ofrece una única oportunidad para movilizarnos hacia un periodo histórico de cooperación. Después de estos tiempos problemáticos, un Nuevo Orden Mundial puede surgir, en el que todas las naciones del mundo, del este y del oeste, del norte y del sur, puedan prosperar y vivir en una convivencia armoniosa que debe nacer: La Guerra del Golfo Pérsico permitía a Bush buscar la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU. antes de atacar a Irak” (CUDDY Dennis L. y Robert H. GOLSBOROUGH (1993) *The New World Order: Chronology and Commentary*, Vol. I & II, The American Research Foundation, Inc.). Su antecedente directo se produjo el 11 de septiembre de 1990, pocos días después de que Irak invadiera Kuwait, George Bush, presentaba al Congreso su visión de un “nuevo orden mundial” dominado únicamente por Estados Unidos (“Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit” 11/09/1990, en *The Public Papers of the Presidents of the United States*, US Government Printing Office. Este texto apareció publicado en el “US Department of State Dispatch” del 17 de septiembre de 1990 con el título “Toward a New World Order”. El discurso se transmitió por radio y televisión. El texto, originalmente dedicado a los problemas presupuestarios, había sido profundamente modificado en función de la coyuntura. Su principal objetivo era definir la visión estadounidense del “Nuevo Orden Mundial”.

⁴³ HAAS, Richard (1998), *The Reluctant Sheriff. The United States after the Cold War*, Washington: The Brookings Institution.

basado en la hegemonía de Estados Unidos” (Sanahuja 2008). Ya con anterioridad a estos acontecimientos se había planteado este tipo de ideas dentro del marco de los *Think Tank* neoconservadores, proponiendo que para la estabilidad del sistema internacional habría que reafirmar el poder de EEUU. La seguridad no puede residir en diversos marcos de cooperación o en organismos internacionales, ejemplo de lo cual es la ONU. Se define el orden internacional como un orden hegemónico, único viable para garantizar la estabilidad y seguridad internacionales. Se convierte así en una necesidad política y, más allá de eso, en un imperativo moral.

Los acontecimientos que siguieron a la declaración, no formal, de guerra contra el terrorismo internacional, dieron pie a los conservadores a la puesta en práctica de sus teorías, pensando en el comienzo de un nuevo ciclo hegemónico, con un análisis sesgado sobre las reglas e instituciones que deberían regular, según estas teorías, el mundo internacional basado, necesariamente para ellos, en una distribución del poder en función de la capacidad militar de los Estados. Así, las guerras-intervenciones de Afganistán o Irak serían “guerras hegemónicas” convirtiéndolas en “actos constituyentes de ese Nuevo Orden Mundial a medida de una República Imperial” (Sanahuja 2008).

En estas circunstancias, y desaparecido el poder hegemónico bipolar, el poder de los menos favorecidos va acrecentándose. Cuanto mayor es la cantidad de actores con capacidad de influir en el régimen (para generarlo o modificarlo), más difuso es el poder y más repartida la hegemonía. Por lo tanto, el “equilibrio hegemónico” será reemplazado por la “difusión de poder” que tiende a un equilibrio más real, en cuanto al reparto de la capacidad para influir en la toma de decisiones globales. Las posibilidades de “difusión del poder” dependen del tipo de sistema. Cuanto menor cantidad de actores, mayor concentración y posibilidad de mando con control; cuanto mayor cantidad, mayor difusión, por lo tanto mayor posibilidad de reparto igualitario. Queda por resolver el problema de la percepción de la élite dirigente de las potencias menores, acerca de estos procesos, a los efectos de aprovecharse de las debilidades hegemónicas de los líderes mundiales, con el objeto de aumentar su autonomía. Con esto quiero decir que, generalmente, las élites dirigentes o no perciben, al menos a tiempo, estos cambios o deciden que los costes de continuar con una conducta dependiente, son aún menores que adoptar conductas autónomas; o mantienen conductas corruptas, aprovechando en beneficio propio las ventajas del cambio, en vez de aplicarlo al desarrollo y la búsqueda de una mayor autonomía para sus países.

Para Keohane y Nye potencias menores son los países europeos o Japón y los NIC asiáticos⁴⁴. No están contemplados en sus análisis países como los latinoamericanos, africanos o centroasiáticos. En última instancia, su perspectiva es Norte. El Sur no existe en sus análisis, salvo como periferia. El rol del Tercer Mundo en la concepción de Keohane y Nye sobre una “teoría de la erosión de la hegemonía”, pasa fundamentalmente por el desgaste de la Europa colonialista y el proceso de descolonización en África en la década de los sesenta, que ha producido cambios en la economía mundial, a partir de las luchas anticoloniales (Keohane y Nye 1988).

La TEH intenta estabilizar la *Pax americana*, con un *hegemon* que ha de ser EEUU. Reagan y Bush pusieron las bases y Clinton se desentendió. Pero Bush hijo ha retomado el asunto junto a sus asesores neoconservadores. Tras la caída del muro hay un retorno al aislacionismo americano, es cuando Huntington lanza su teoría del “choque de civilizaciones”. El 11-S sí constituirá el inicio de esa guerra global. Según los asesores neoconservadores de Bush es una ventana de oportunidad para reafirmar el poder de los EEUU, y dar así inicio a un nuevo ciclo hegemónico. Además de una necesidad política es un imperativo moral, y las guerras de Afganistán y Irak así lo justifican para los hegemónistas.

Tenemos pues diversas imágenes del orden mundial recogidas en la teoría realista la más actual de las cuales tiene que ver con el paradigma neoconservador de lo que se conoce como orden imperial estadounidense. Esta imagen del mundo está condicionada por la dimensión unipolar e imperial de la Administración republicana estadounidense. Esta unipolaridad se identifica normalmente con la tradición realista, tanto desde fuera como desde dentro de la misma, es decir, tanto por detractores como por partidarios. A pesar de ello también pertenecen al universo realista las visiones tanto geoeconómica como multipolar del mundo. Otros autores sin embargo tratan de revelar que las doctrinas neoconservadoras del orden impuesto por Estados Unidos se apartan de la tradición realista hasta el punto de resultar incompatibles con aquel. Con la llegada a la presidencia estadounidense de George Bush, en 2000, se produjeron una serie de cambios en este sentido que tuvieron una precipitación con los ataques terroristas del 11-S, de forma que se impuso una agenda exterior centrada básicamente en la seguridad, lo que dio lugar a la aparición de nuevos diseños teóricos que justificaban este tipo de giro a modo de legitimación.

⁴⁴ NIC, del inglés *New Industrialized Country* (Estado Recientemente Industrializado), fenómeno industrializador que se aplica en una primera instancia a buena parte de economías asiáticas emergentes, y que más tarde será también de aplicación en América Latina.

Esa dinámica de centrar la agenda en la Seguridad hace que para algunos teóricos se convierta en una disciplina en sí misma convirtiéndose en campo de estudio principal. Las doctrinas neoconservadoras conforman una “imagen unipolar-imperial del orden internacional” (Palacio de Oteyza 2003: P. 2) que centra y localiza sus esfuerzos en la seguridad como principal elemento a preservar. El Gobierno norteamericano se encuentra copado por oficiales ligados a anteriores administraciones republicanas (Wolfowitz, Rumsfeld o Cheney), rodeados a su vez de apólogos de la política de poder y la fuerza militar en el ámbito internacional (William Kristol y Robert Kagan), y ello lleva tanto a los defensores de la imagen imperial como a sus detractores a calificarla de realista.

4. PLURALISMO Y SEGURIDAD: DEL IDEALISMO AL COSMOPOLITISMO NEOKANTIANO

El Pluralismo, como paradigma de Seguridad dentro de las Relaciones Internacionales, emerge en los años sesenta. Considera que en la política internacional influyen una pluralidad de actores y no sólo los Estados. Son años en que los organismos internacionales cobran protagonismo en la escena internacional. Las ONG y las corporaciones multinacionales se convierten en actores significativos y no actúan necesariamente de acuerdo con los Gobiernos que acogen sus representaciones. Consideran que la amoralidad de los intereses nacionales no es un principio adecuado para la política exterior. Para los pluralistas los Estudios de Seguridad suponen una subdisciplina dentro de las Relaciones Internacionales.

Hay que hacer necesariamente un paréntesis para hablar del Idealismo, no como paradigma de Seguridad ya que no encajaría en esa caracterización sino como frontera entre el Realismo y el Pluralismo. El Idealismo tiene una definición teórica tan amplia que en ella bien podría encuadrarse una gran cantidad de teorías de esta disciplina surgidas durante el siglo XX (ver Cuadro 1: “Paradigmas en Relaciones Internacionales: Visión Clásica” p. 23). Una buena parte del Realismo se podría enmarcar también dentro de esta corriente. Sin embargo, a los idealistas se les identifica en ocasiones con los pluralistas, como resultado de la mixtura de otras varias y diversas corrientes de pensamiento que propugnan teorías más abiertas que el propio Realismo. Los idealistas creen firmemente en el poder afectivo de las ideas. Es decir, creen que es posible basar un sistema político en la moralidad, de forma que los más bajos instintos humanos como el egoísmo pueden ser ocultados en orden a fortalecer normas de comportamiento legales, nacionales e internacionales, que fomenten la paz, la prosperidad, la cooperación y la justicia. Una de las ideas centrales es que las estructuras sociales pueden atenuar o eliminar el conflicto, de forma que en las instituciones reside un papel clave para lograr este objetivo. El Idealismo no es tan sólo una teoría reformista, sino que la tradición ha atraído a aquellos que creen que sus principios son el siguiente paso en la evolución del ser humano, de su carácter. Para el Idealismo el primero de los elementos del antiguo mundo y del antiguo pensamiento que es necesario eliminar es la destructiva institución de la guerra. La guerra, desde este punto de vista, no debe ser considerada, tanto por las élites como por el pueblo, como una forma plausible de lograr determinadas metas en el terreno internacional, ya que los costes de la misma, incluso desde el punto de vista del teórico vencedor, exceden con creces los beneficios. Así lo define John

Müller en *Quiet Cataclysm*¹, la guerra está pasando a esa etapa de la conciencia donde quedó la esclavitud, resistiéndose a salir de ahí. Puede desvanecerse sin un enemigo necesario, y sin necesidad de ser reemplazada.

El Pluralismo relaciona directamente la política internacional con la economía más que con la Seguridad, al contrario que el Realismo. Sin embargo no percibe una superestructura de explotación como en el caso del Marxismo. Los teóricos pluralistas creen en el libre comercio y en que pueden liberar las diferencias entre los Estados ricos y pobres. Sostienen el consenso macroeconómico neoliberal del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como la respuesta a los males del mundo subdesarrollado. En este análisis incluyen al terrorismo (Sreeram² 2003). En la actualidad supone ciertamente una visión optimista de los estándares proglobalización planteados por Fukuyama, donde la democracia y el libre mercado reducirían las tensiones del mundo. Los pluralistas echan abajo, frente al Marxismo, la proposición de que la guerra es un elemento inevitable de la política internacional del mundo capitalista. Y frente al Realismo, que es un elemento inevitable de cualquier sociedad internacional.

Es importante tener en cuenta aquí la necesidad de revisión de la mayoría de estas teorías y escuelas de pensamiento tras los acontecimientos de septiembre de 2001. El punto de inflexión que supone en las relaciones internacionales provoca la necesidad de revisión de todas las teorías. Ya hemos comprobado cómo la Administración estadounidense reacciona con un replanteamiento del conservadurismo duro o Neoconservadurismo respecto a este asunto. Hay que responder al odio terrorista hacia el estilo de vida americano, el *free way of life*, y sus esfuerzos por modernizar el mundo. Las decisiones del Gobierno norteamericano tras el 11-S obligaban a la necesaria puesta en común entre la CIA y el FBI, el Departamento de Estado y el de Defensa. Los pluralistas no vertieron sus críticas contra el presidente Bush sino que mantuvieron su vigilancia sobre las reuniones entre instituciones gubernamentales citadas para comprobar los resultados de esa política, prestando más atención a las partes que al todo que daba como resultado la política así orientada.

El Pluralismo ofrece una perfecta explicación teórica sobre los grupos terroristas al verlos como actores no estatales fortalecidos que amenazan las soberanías estatales y las políticas internacionales. Sin embargo, la teoría falla al intentar explicar la intervención en Afganistán y la planificación y realización de la de Irak. El multilateralismo o internacionalismo, como el de

¹ MUELLER, John (1995) *Quiet Cataclysm: Reflections on the Recent Transformation of World Politics*, Nueva York: Harper Collins.

² Claudia Sreeram es columnista del *Asia Times* de Hong Kong.

John Ruggie³, parece no tener una buena salud ante las demostraciones estadounidenses de seguir viajando solo en la guerra contra el terrorismo. Las organizaciones internacionales han sido reducidas a la insignificancia. Hablar de integración y consenso mundial basado en el libre mercado parece tan utópico como que EEUU está avivando el fuego de los conflictos creando nuevas amenazas que protejan y salvaguarden su Seguridad Nacional (Sreeram 2003). El Pluralismo de Fukuyama está lejos de describir una situación mundial actual en la que la guerra y el constreñimiento económico profundo amenazan constantemente a la convivencia. Otro de los problemas del Pluralismo es su casi exclusiva procedencia estadounidense que refleja una visión global etnocéntrica motivada por sus propias necesidades dentro de la política mundial. El concepto de una fuerza hegemónica benigna implementando reglas y regímenes en beneficio de todo el mundo no parece muy creíble en el caso de EEUU que no es signatario si quiera de una cantidad importante de Tratados Internacionales. Los pluralistas carecen de herramientas para explicar por qué EEUU no continúa en el camino de la kantiana Paz perpetua entre Estados liberales que defienden Caldor o Held⁴.

Los pluralistas consideran que el impacto mundial de las acciones terroristas es el mejor ejemplo para la verificación de su teoría (Held 2002). La *yihad* globalizada no conoce fronteras. Después del 11-S, otro de los aspectos de la relevancia de los actores no estatales que refuerza la teoría pluralista es la fe en la eficacia de las organizaciones internacionales para promover la cooperación mundial a la hora de regular los conflictos. Existe una urgente necesidad por conseguir una convención mundial contra el terrorismo bajo el paraguas de las Naciones Unidas, implicando directamente a EEUU como actor obligado a tomar la iniciativa contra el terrorismo, siempre desde dentro de la ONU (Beck 2005). Así, la globalización no se produce sólo en el terreno económico desde la perspectiva del primer mundo, sino que se da paso a las consecuencias de los desequilibrios también globales enraizados en estos escenarios, dando paso a la participación de los actores no estatales –grupos etnonacionalistas, movimientos religiosos, terroristas, etc.- en el sistema internacional (Kegley y Wittkopf 2001).

³ RUGGIE, John Gerard (1998) *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalisation*, Londres: Routledge.

⁴ Ver KALDOR, Mary (2003) *Global Civil Society: An Answer to War*, Blackwell Publishing; y HELD, David (2004) *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge: Polity Press.

4.1. Principios del Pluralismo

La aproximación al proceso de toma de decisiones políticas desde el punto de vista pluralista se basa en modelos de grupos de pensamiento, *groupthink*, y política burocrática. Arremete pues contra una tradición en Relaciones Internacionales que sostenía que la política era el producto de una miríada de intereses irreconciliables, por lo tanto despojando la condición de independencia de cualquier Estado.

Para analizar con rigor de dónde proviene exactamente la teorización pluralista hay que remontarse a la corriente derivada de una tradición liberal y enraizada en el *Segundo tratado sobre el gobierno civil* de John Locke⁵, padre del individualismo liberal, para plantear una visión anti-realista desechando el papel central del Estado en la política mundial. La obra de Locke es oportuna en el sentido de que refleja con exactitud la opinión de la clase ascendente en la Revolución Inglesa de finales del siglo XVII. Contrariamente a Hobbes, sostiene que la propiedad privada existe en el estado de naturaleza. Respecto al poder señala que lo esencial es el hacer leyes, y las leyes no pueden ocasionar perjuicio a los propietarios. Todo poder, para ser político, debe ser justo ante todo, reduciendo el problema del poder, al igual que en Kant, a un problema moral (Touchard, 1993: 294-297).

Los pluralistas proponen cuatro principios sobre las relaciones internacionales:

- 1) Los actores no estatales son entidades protagonistas de la política mundial.
- 2) El Estado no está fijado como actor unificado en las relaciones internacionales, más allá de eso la competencia, la construcción de coaliciones y el compromiso entre diversos grupos de intereses, incluyendo aquí a las empresas multinacionales, pueden eventualmente culminar en la decisión política anunciada en nombre de un Estado.
- 3) Desafío de la asunción realista del Estado como actor racional, y ello deriva del segundo postulado donde el choque de intereses irreconciliables no siempre desemboca en un proceso de toma de decisiones racional.
- 4) Por último, el cuarto principio orbita alrededor de la naturaleza de la agenda internacional, en la que se incluyen las cuestiones de Seguridad nacional así como asuntos económicos, sociales o medioambientales.

⁵ LOCKE, John (2003) *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (1690), traducción y prólogo de Carlos Mellizo, Madrid: Alianza Editorial.

Este cuarto principio gira alrededor de la naturaleza del “orden del día” internacional, donde se incluyen asuntos de Seguridad Nacional así como también los asuntos económicos, sociales y ambientales. Por lo tanto, los pluralistas reniegan de la división entre alta y baja política, *high politics* y *low politics*, de los realistas, e incluso rechazan la predominancia de la concepción física del poder inherente al Realismo.

Remontándonos a los orígenes del Pluralismo en sí tenemos que referirnos a la orientación filosófica de esta corriente que nos ofrece Emer de Vattel. “El lugar de Vattel en la narración de la Sociedad Internacional y en la perspectiva de las leyes internacionales aparece relativamente clara e incontestable” (Hurrell 1996). Para teóricos como Martin Wight, Hedley Bull o John Vincent, Vattel está perfectamente incardinado dentro del marco teórico del Pluralismo. Mantiene la idea de que existe efectivamente una Sociedad Internacional compuesta por Estados y a la que denomina “la gran sociedad establecida de forma natural entre todas las naciones”⁶. Sin embargo tiene otras dimensiones, así reconoce que es una sociedad distinta de aquella que se ocupa de los asuntos domésticos o interiores y que está basada en la “natural libertad de los Estados” (Hurrell 1996: 233). Esta sociedad provee un marco de coexistencia construido sobre la base del mutuo reconocimiento de Estados como Estados independientes y legalmente iguales y en la inevitable necesidad de la autoconservación y la preservación de su propia libertad. Este es el marco primario de la Sociedad Internacional aparecida como tal en el inicio del siglo XVIII. Estas visiones están en claro contraste con la concepción de Grocio de la Sociedad Internacional más solidaria en la que el interés global es el centro de la motivación antes que la independencia de los Estados de la que está construida, y en la que la analogía de la política interna es sólo parcialmente aceptada⁷. La visión vatteliana en la historia doctrinal de la ley internacional no difiere básicamente de este punto de vista de Grocio.

Tiene una idea bastante más sólida de la ley internacional, en la línea de la práctica actual, habiendo contribuido a la construcción de un concepto sólido de esas leyes internacionales. Se puede resumir como sigue:

⁶ Para la obra de VATTEL los autores citados manejan la siguiente edición: *The law of nations or, Principles of the law of nature: Applied to the conduct and affairs of nations and sovereigns from the French of Monsieur de Vattel*. Se puede consultar también VATTEL, Emer (1964) *The law of nations*, Nueva York: Ocean Publications, traducción de la edición de 1758 realizada por Charles F. Fenwick. En castellano existen ediciones antiguas como la traducción publicada en 1834 por Manuel María Pascual Hernández *El Derecho de gentes ó Principios de la ley natural aplicados a la conducta y a los negocios de las naciones y de los soberanos*, Madrid: Impresión de León de Amaranta.

⁷ En el libro de Robert DÉRATHÉ (1950) *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps* analiza ampliamente las relaciones entre Rousseau y los teóricos del derecho natural, en el que se incluyen, además, comentarios a las obras de Vattel, Wolf o Burlamaqui, entre otros.

- Una ley en la que los Estados son las piezas principales además de las unidades que se sitúan a su alrededor.
- Unas leyes en las que está claramente diferenciado el rango y la finalidad de las leyes internacionales frente a otras locales.
- Unas leyes en las que la participación está basada en el mutuo reconocimiento de la soberanía de cada Estado.
- Unas leyes en las que el sistema legal internacional es universal e incorpora al completo a todos los miembros de la comunidad internacional.
- Unas leyes en las que existe una clara distinción entre la ley como tal y la política y la moralidad (Hurrell 1996: 234).

Lo que realmente es importante en Vattel es su énfasis en la absoluta independencia de los Estados como característica principal, el “principio del individualismo legal”, según Brierly⁸, característica ésta muy aplaudida en el XIX pero muy criticada a lo largo del siglo XX.

4.1.1. La fundación del Pluralismo

La fundación del sistema vatteliano de las leyes internacionales está definida en el subtítulo de su *The law of nations (Le Droit de Gens)*, que reza así: *Principles of the law of nature applied to the conduct and affaire of nations sovereigns*⁹, donde, además, se reconoce de forma implícita su deuda intelectual con Hobbes, Barbeyrac (traductor de Grocio) y, sobre todo, con Christian Wolf¹⁰. Los fundamentos tienen tres estadios:

- a) Aceptación de la analogía entre la libertad natural de los Estados y la de los hombres individualmente.
- b) Remarca las diferencias entre Estados y personas individuales. La ley natural que se aplica a los Estados será diferente en esencia de la que se aplica a los hombres individualmente.
- c) Las leyes naturales aplicadas a los Estados son diferentes de las aplicadas a los hombres individualmente.

⁸ Así lo etiqueta BRIERLY (1993) en su artículo “Mythology or Methodology? Traditions in international theory”, *Review of International Studies* (vol. 19 nº 3, julio).

⁹ La obra fue tremendamente popular como uno de los textos más influyentes en el terreno internacional de todos los tiempos. *Le Droit des Gens* tuvo 20 nuevas ediciones entre 1758 y 1863, 29 impresas en edición inglesa y 19 en la americana.

¹⁰ Se realiza en el contexto de la victoria del absolutismo y la obra de Hugo Grocio, de ahí que se cite al traductor al francés del pensador político Barbeyrac, que en 1724 pone en las bibliotecas el *De iure belli ac pacis*. Él mismo tradujo, y por situar políticamente la sucesión de hechos, la obra de Pufendorf *De iure naturae et Gentium* en 1706, que Vattel también editaría.

De esta forma establece tres categorías de leyes en función de estos principios. La primera es la necesaria ley de las naciones, puramente natural según se observa en el contexto de la ley de naciones, que impone principios objetivos de justicia y ofrece una normativa medida contra la que la ley positiva de las naciones puede ser juzgada. La segunda es la ley voluntaria de las naciones, la ley natural modificada según se aplica a la sociedad de los Estados. Por último, y en tercer lugar, están las leyes arbitrarias de las naciones que proceden de los deseos y consentimientos de aquellas y que se establecen por compromisos concretos en diversos tratados. De esta forma se demuestra cierto el hecho de la importancia que el sistema vattealiano ofrece a la independencia de los Estados y su auto conservación. Así como también la flexibilidad necesaria de la voluntariedad de la ley, como hecho prioritario en la libertad e independencia de los Estados. Eso implica la voluntariedad, por ejemplo, de sumarse a los Tratados pudiendo decidir cuándo se rompen también.

Vattel es claro al señalar que la Ley Positiva de las Naciones está construida sobre la voluntariedad de las leyes junto con la ley convencional (Hurrell 1996: 238). Sobre toda esta base el sistema de leyes internacional de Vattel pone bajo el microscopio de la observación algunos elementos de la política internacional de su tiempo:

- 1) *La Ley entre Estados iguales*. El espectro de la ley está centrado en lo que concierne a las relaciones entre Estados soberanos, en claro contraste al sistema de los siglos XVI y XVII centrado en una sociedad mundial o *civitas maxima*. La ley internacional está centrada en la regulación legal de una pluralidad de Estados independientes, y centrada en el establecimiento de las condiciones para la coexistencia y la comunicación en tiempo de paz y establecimiento de la guerra como derecho legal de los Estados.
- 2) *La guerra y el equilibrio de fuerzas*. Aquí se diferencia también de la tradición respecto al problema de la guerra en las relaciones internacionales. De una parte, permanece la importancia del concepto de guerra justa. Pero, por otra parte, los imperativos de la autoconservación hacen difícil incorporar el concepto de guerra justa en la voluntariedad de las leyes de naciones, o actuar en función de la justicia o injusticia del acto en la práctica de las relaciones internacionales. Las leyes de la guerra son desarrolladas de una forma sistemática y se aplican a ambos lados de una contienda como consecuencia de la existencia de un estado legal

de guerra¹¹. Vattel reconoce que el equilibrio de fuerzas ha de tener un fundamento lógico al igual que político por encima de los intentos legales internacionales de regular el recurso de la fuerza.

- 3) *Estado y Nación*. Vattel define a los Estados en términos de sociedades políticas en las que la soberanía reside básicamente en el pueblo¹². Existe una idea aquí de patrimonialización del Estado. Por ello existe un derecho a resistirse a la tiranía. Finalmente, se percibe también la idea de que los Estados no son simplemente asociaciones políticas sino que conforman comunidades cuyos Gobiernos deben tener en cuenta sus características distintivas.

El fundamento de la corriente pluralista está en la idea vatteliana de mediados del siglo XIX de la relación independiente y soberana entre Estados para formar una ley internacional común a todos. Los Estados son menos vulnerables que los individuales y tienen menos miedo a la muerte repentina; son iguales en poder y recursos; y, si son racionales, estarán menos tentados a destruirse entre ellos como en el caso de los individuales en un estado de naturaleza pudiendo desarrollar mínimas reglas de coexistencia basadas en el interés propio y en la prudencia racional.

4.1.2. Los límites del Pluralismo vatteliano

El peso de los argumentos de Vattel es la base efectiva de la visión pluralista, y según Hurrell limitada, de la Sociedad Internacional, según los cuales la soberanía estatal y la autoconservación son enfatizados por encima de otros elementos. Sin embargo esa idea de limitación ayuda a establecer las fronteras del subsiguiente discurso tanto político, como legal y moral.

Los deberes más allá de las fronteras: En primer lugar es importante recordar que Vattel no sólo se ocupaba de las estrictas reglas legales de la Sociedad Internacional, sino que atendía al contexto moral de las mismas según el cual se puede acabar juzgando la moralidad o inmoralidad de las

¹¹ La tensión entre poder político y un sistema de leyes que trate de regular el recurso de la fuerza es manifiesta en esta discusión sobre el equilibrio de fuerzas. El derecho de un Estado a asegurarse a sí mismo y la tendencia manifiesta de los Estados poderosos, grandes potencias, a oprimir a sus vecinos hacen inevitable y justificable el derecho soberano a mantenerse alerta contra las amenazas basándose en la prudencia y la natural sospecha. Todo ello, por supuesto, en el contexto de mediados del siglo XIX.

¹² “Es evidente que los hombres conforman la sociedad política sometidos a las leyes, únicamente para su propio bienestar y seguridad. La autoridad soberana está por ello establecida solo para el bien común de todos los ciudadanos” (Vattel: 12, en Hurrell 1996: 240).

mismas (Hurrell 1996: 241). La ley de la naturaleza no está concernida por la ley positiva definida como un sistema formal de reglas y normas, pero sin embargo provee uno de los principios teóricos de los que derivan necesariamente los derechos y deberes legales y morales de los Estados y príncipes soberanos. El derecho positivo vatteliano incluye la ley convencional enraizada en la costumbre y la práctica del Estado, pero busca concretarse en principios generales atados en cada caso a las particularidades de cada Estado.

Los límites de la tolerancia: Una medida crítica de la comprensión absoluta de la soberanía está relacionada directamente con hasta qué punto determinadas tiranías pueden ser objeto de la acción internacional¹³. Para Vattel hay límites efectivamente a la norma de la no intervención deseando llevar su teoría hacia una sólida interpretación sobre cuándo se debe intervenir de forma externa contra esas tiranías. Son claras las implicaciones contra esta parte de su teoría sobre la cuestión de la injerencia. Sin embargo, dada la proposición de Vattel de que la autoridad pública se establece meramente para el bien común de todos los ciudadanos, Vattel es también claro respecto a que el abuso del poder no puede ser enmascarado tras el velo de la soberanía. Abunda en el caso de las guerras civiles diciendo que las fuerzas extranjeras pueden asistir a aquellas partes que aparezcan como más justas en una contienda de estas características. Y el mismo patrón de pensamiento será aplicado a enfrentamientos basados en la religión, la supresión del derecho de libertad religiosa, donde sin embargo dice: “¿Qué derecho tienen los hombres para erigirse en defensores y protectores de la causa de Dios?” (Vattel: 158). Pero de nuevo establece los límites cuando dice que excepto cuando la persecución lleva a excesos intolerables, ello supone un caso de manifiesta tiranía, en oposición a la cual todas las naciones pueden asistir a las personas oprimidas.

Los límites de la Sociedad Internacional: La creación de la Sociedad Internacional y su consolidación lleva sin duda a la división entre los integrantes de la misma y los que están fuera, *outsiders*. Cuáles serían los límites de esa sociedad y si hay alguien fuera, son las preguntas planteadas. Si es limitada, cuáles son los principios de inclusión o exclusión. Ser cristiano, ser europeo o ser “civilizado”, son preguntas comunes en la época de Vattel, mientras que hoy quedan autoexcluidos los terroristas y el crimen organizado, entre otros actores¹⁴.

¹³ Frontera muy bien definida aquí, gracias a este concepto, entre las posiciones realistas y pluralistas. Sin embargo hay que tener en cuenta el contexto vatteliano, y el contenido que ello tiene y que pudiera influir indirectamente en los postulados pluralistas modernos.

¹⁴ Vattel realiza una concepción inclusiva de la Sociedad Internacional reconociendo los derechos de las comunidades políticas de gran parte del mundo. En contraste con la tradición iusnaturalista de Vitoria, señala que las comunidades no europeas tienen derecho a denegar la libertad de comercio a Europa, por ejemplo. Más concretamente, es bastante crítico con el imperialismo europeo en

Ello nos lleva necesariamente a delimitar el contexto de Vattel. La dificultad final del punto de vista vatteliano como exponente de una extremada concepción pluralista de la Sociedad Internacional es que distorsiona el contexto histórico e intelectual en el cual está escrita. Y son dos los argumentos que así lo revelan. Primero, la importancia de su insistencia en el derecho de los Estados contra la prevención compartida de pertenecer a una *grande république* basada en un lenguaje diplomático común, una cultura común y una civilización común. Segundo, y más importante, es que escribía en un momento en que tan sólo era incipiente esa idea moderna de la Sociedad Internacional y en un universo intelectual dominado por el lenguaje moral de los teóricos del derecho natural del siglo XVII y especialmente en la tradición que va de Grocio a Hobbes y Pufendorff. A pesar de que la idea de un sistema estatal puede ser anterior, es sólo en el periodo alrededor de 1749 a 1790 cuando se comienza a establecer la idea de una sociedad de Estados. Es cierto en el caso de la emergencia del concepto de equilibrio de fuerzas como un principio de orden internacional comúnmente aceptado.

Vattel escribe en ese periodo en que la concepción de Europa como una reunión de superpotencias y Estados-nación estaba sustituyendo la idea de una Europa basada y fuertemente influenciada por la memoria colectiva de unidad cristiana. Por ello, a pesar de los conflictos recurrentes y a pesar del Pluralismo y fragmentación del emergente sistema de Estados, todavía existía una profundamente enraizada creencia de que los Estados constituían una unidad política y moral.

El éxito se debió primordialmente a su estilo, ya que comparado con sus predecesores evitaba los adornos para expresar sus ideas en un lenguaje claro y directo. Su tono supone un paso más en el siglo de las luces: científico, humano y democrático, manteniendo la tensión necesaria que destila su idea de que el Gobierno debe estar basado en el consentimiento de los gobernados. Escribió en el tiempo en que el Derecho Internacional empezaba a cobrar importancia en la Sociedad Internacional, formalizándose y recopilándose, y, sobre todo, cuando las leyes sobre la guerra estaban en plena expansión¹⁵.

América. Sin embargo, deben existir comunidades políticas cuyo rechazo a las reglas básicas de la Sociedad Internacional les dejan literalmente fuera de ese escenario. El caso claro es el anterior, sistemas políticos basados en la religión y establecidos sobre la base de la violencia, en cuyo caso la Sociedad Internacional se debe unir para reprimir a esos que llama “fanáticos”. De forma similar, la soberanía que incluso intenta justificar su violación de los compromisos o tratados debe ser tratada como “enemigo de la raza humana” (Vattel: 230, en Hurrell 1996: 241).

¹⁵ Dos críticas a Vattel subsisten todavía, la primera originada precisamente en su tono y forma de escritura, que es atacada por su “complacencia” (Hurrell 1996: 249); y un segundo ataque que proviene de parte de los que le acusaban de incoherencia o debilidad intelectual.

El Pluralismo considerado así abarca pues una amplia corriente de pensamiento cristalizada en diversas escuelas. El Pluralismo como tal es más una red que recoge esas escuelas que una escuela en sí misma.

4.2. Los neokantianos

Dentro del Estructuralismo pluralista se enmarca la siguiente escuela, el Neokantismo, o los neokantianos, con David Held y Mary Kaldor a la cabeza¹⁶. Tras el 11-S se pierde un cierto consenso científico respecto a las vías o teorías que guíen a las políticas internacionales. El Neorrealismo aparece con fuerza, pero frente a él surge, de forma antitética, la teoría estructuralista neokantiana.

Para los neokantianos la Sociedad Internacional no es anárquica, como lo define el Neorrealismo. Existe un imperativo moral que debe guiar en la construcción de un orden internacional societario. El Estado no se pierde dentro de la dinámica de la globalización, sino que refuerza sus señas identitarias. Para el caso de los Nuevos regionalismos, la UE sigue siendo el modelo, ya que mediante una primera integración económica busca como finalidad una fuerte integración social y política. La mayoría de las organizaciones multinacionales comienzan por realizar una inmersión en la integración económica para a partir de ahí reforzar otro tipo de lazos con los países que se acompañan en este tipo de cooperación. Sin embargo, el 11-S pondría a prueba todos estos mecanismos, ya que disparó la urgencia respecto a la necesidad de cooperación para la Seguridad, independientemente de los Regionalismos.

La necesidad de coexistir pacíficamente se plantea desde la obra de Kant *La paz perpetua*¹⁷, de ahí la denominación de neokantianos, de forma que aparecen una serie de reglas e instituciones que definen la “gobernación sin Gobierno” como característica principal de la Sociedad Internacional. Kant dice que estamos “inevitablemente juntos”. A raíz de los acontecimientos de fin de siglo podemos deducir que “no vivimos en un mundo de comunidades nacionales, vivimos en un mundo de comunidades de destino superpuestas.

¹⁶ Ver también HELD *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus, Introduction to Critical Theory: From Horkheimer to Habermas*; y *Models of Democracy*; y KALDOR, Mary *Global civil Society. An Answer to War*, y ARCHIBUGI Daniele y Bengt-Ake LUNDVAL *The Globalizing Learning Economy*.

¹⁷ KANT *Op. cit.*

(...) el destino y la fortuna de todos nosotros están completamente entremezclados”¹⁸.

La globalización y el debilitamiento del Estado-nación están en el punto de mira neokantiano, de forma que se ha de tender a esa “gobernación democrática cosmopolita” (Sanahuja 2008). Sin embargo se advierte sobre los mitos de dicha globalización entre los que destaca el de que aquella está definida principalmente por los mercados y los procesos económicos que escapan al control de los Estados. “La proliferación de mercados de bienes, servicios y finanzas ha alterado en efecto el terreno político”¹⁹, de forma que una cierta abdicación política en la dinámica económica debe ser combatida con la necesidad de un derecho y justicia internacionales para intentar enmarcar la actividad humana y afianzarla en la ley, los derechos y las responsabilidades. De esta forma lo que el 11-S supuso fue un ataque contra los principios fundamentales de la libertad, la democracia y el imperio de la ley y la justicia, que, a pesar de las voces discordantes no son sólo principios occidentales sino la base a articular y consolidar entre todos los seres humanos independientemente de su procedencia.

En la práctica del funcionamiento de las reglas e instituciones de Derecho Internacional, ya sea positivo o consuetudinario, se deduce que el principio de soberanía constriñe la libertad de acción de los Estados, debiendo construir un “orden legal cosmopolita” que asegure que esas reglas solo pueden derivar del consenso entre Estados. De esta forma la globalización de los mercados, unida a otros efectos de la globalización, como la integración sociocultural – medios de comunicación, homogeneización cultural, etc.- conforma un nuevo “espacio político global” que supera la nacionalidad. Aunque, según coinciden todos los teóricos, no se trata de un fenómeno nuevo, y sí es un fenómeno ampliado, acentuando el carácter societario del sistema internacional. La globalización produce una creciente interdependencia (Arenal 2002) que impone la necesidad de reglas e instituciones “que permitan que esas relaciones de interdependencia respondan a pautas predecibles y ordenadas” (Sanahuja 2008). La acción pública, en un nivel estatal, es necesaria para superar las insuficiencias del mercado, sobre todo en el ámbito de la Seguridad, amén de otros como la cohesión social, el sostenimiento del patrimonio común o los derechos de ciudadanía. Los neokantianos aspiran a una acción pública global que dé respuesta a este tipo de problemas en el ámbito internacional.

La Seguridad se convierte en una de las preocupaciones, pero no la principal (Held 2005). Para Held, la lucha contra el terrorismo debe plantearse en

¹⁸ HELD, David (2001) “Violencia y justicia en una era mundial”. *El País* (19 septiembre).

¹⁹ *Id. ant.*

“términos nuevos”, ya que, de alguna forma, la intolerancia total del terrorismo extremista puede llegar a justificarse en determinadas circunstancias. Esos términos nuevos, para la consecución de una Sociedad Internacional segura, deben estar de acuerdo con el derecho y la administración imparcial de la justicia. “Si los medios desplegados para luchar contra el terrorismo contradijesen estos principios (...) nos alejaríamos todavía más de un orden mundial más justo y seguro” (Held 2001). Una alternativa sería una comisión internacional sobre el terrorismo global, dice Held, que se configure siguiendo el modelo de los tribunales de la posguerra mundial, y dotándole de competencias para investigar a los responsables del terrorismo indiscriminados y llevarlos frente a un tribunal.

Por otra parte, en el terreno de la justicia, las aspiraciones neokantianas son parecidas. El imperativo se sitúa en la construcción de un orden justo, responsable y democrático. La necesidad estriba en elegir los elementos más humanos y justos establecidos en nuestro orden mundial para afianzarlos de forma que se ganen el respeto y la lealtad de todos los pueblos. Como Held señala, hay que mostrar dureza con el crimen pero, sobre todo, con sus causas. La desigualdad de oportunidades vitales entre regiones alimenta la ira y la hostilidad, de forma que “sin un intento de anclar la globalización en unos principios significativos de justicia social no puede haber una solución duradera para la justicia”²⁰. Un mundo más justo no garantiza un mundo más pacífico, ya que a menudo la base social poco ventajosa de los países menos ricos hace que su esperanza disminuya en proporción directa a su empobrecimiento.

En definitiva, se trata de conformar instituciones de gobierno más allá de las fronteras propias del Estado-nación, ya que en esas dimensiones no cuenta con la capacidad necesaria de actuación. Así se establecen marcos de referencia primero regionales, empezando por la dimensión económica y ampliándose posteriormente a otras cuestiones sociales y políticas, y más tarde globales en orden a conseguir políticas globalizadoras para determinados aspectos y, sobre todo, hacerlo de forma legítima. El ejemplo como hemos visto lo ofrece la UE: “...representa un modelo, a escala regional, de la *gobernación democrática cosmopolita* por la que aboga esta escuela, que además de abogar por la liberalización de los mercados en aras de la eficiencia económica, establece mecanismos de cohesión social y un marco de *gobernación democrática* para gobernarlo” (Sanahuja 2008).

La última instancia de toda esta forma de hacer política es la consecución de la Paz y la Seguridad. Tras la integración de los mercados, observando otra vez el ejemplo de la UE, vienen otros objetivos integradores con la Política

²⁰ HELD, David (2001) *Op. cit.*

Exterior y de Seguridad común como penúltimo extremo. El caso del auge del terrorismo internacional es paradigmático para los neokantianos. Se ha convertido en un problema global que trata de corregirse, en algunos casos, de forma regional. Así, el apoyo contra el terrorismo depende del razonamiento de que exista una forma legal y pacífica de solucionarlo. Los atentados del 11-S suponen ese dominio del terrorismo de la escena internacional al globalizar la amenaza. Held dice que Al Qaeda es la expresión de la globalización de la violencia organizada. Así, el concepto de Seguridad Nacional, pese a los neoconservadores, deja de tener peso en la política internacional, y esta nueva amenaza no puede ser enfrentada por medios clásicos. La Seguridad Nacional de EEUU ha dejado de ser nacional: “Hay que aplicar un principio paradójico: el interés nacional de los Estados los fuerza a desnacionalizarse y transnacionalizarse. Es decir, a renunciar a la soberanía para resolver sus problemas nacionales, en un mundo globalizado”²¹. De ahí que fracasen las políticas expuestas por la Administración estadounidense, de invasión de países árabes, siendo más efectivo en la lucha contra el terrorismo otro tipo de políticas de Seguridad. Mientras la violencia continúa en Afganistán o en Irak, Europa hace sus deberes deteniendo a un buen número de terroristas vinculados con los atentados (España, Pakistán o Alemania).

Held refuta a Fukuyama, cuando argumenta éste que el “fin de la Historia” ocurre al ser el Liberalismo la única forma legítima de gobierno internacional. Pero más allá de ello, su contribución se basa en la implementación de una aproximación crítica al problema del gobierno universal por parte de los Estados-nación cuando superan sus límites geográficos. Por ello el Estado supera su límites, como es el caso de las nuevas naciones centroasiáticas, para entrar en la arena internacional. En Held lo importante es la identificación entre política interior y exterior de cada Estado. Una no se puede definir sin la otra (Griffiths 1999). Además, el orden global se conseguirá mediante la superposición de prácticas políticas de poder que contemplen claramente aspectos políticos, sociales y económicos (Beck 2004). En resumen, se mantiene como excepción dentro del Liberalismo, recordándonos que todavía hay mucho que hacer si se quieren conservar algunos de los logros de dicha política de forma también que se puedan compartir en mayor medida y de forma más amplia dentro de la nueva Sociedad Internacional.

Así, y en relación con la Europa cosmopolita de Beck o el “pacto global” planteado por Held, encontramos la propuesta de Archibugi, en la que expone la estructura de la democracia cosmopolita (Archibugi 2005). Reconoce que a pesar de haber conseguido logros importantes en cuanto a la democratización dentro de los Estados independientemente, no ha sido así en lo que respecta al sistema mundial. “Con la única excepción de la Corte Penal Internacional,

²¹ BECK, Ulrich (2001) “El Mundo después del 11 de septiembre”, *El País* 19 de octubre.

no se ha producido ninguna reforma institucional importante desde el final de la Guerra Fría (Archibugi 2005: 1). El proyecto de democracia cosmopolita queda pues aplazado a pesar de la fuerza que poco a poco va cobrando un sociedad civil mundial emergente para la consecución de una “ciudadanía cosmopolita”. El camino, en sus inicios, está plagado de dificultades, sin embargo el hacer diario de los Estados permitirá, según Archibugi, la creación de esa democracia cosmopolita.

5. EL SOCIALCONSTRUCTIVISMO

En el terreno de los Estudios de Seguridad esta corriente favorece una aproximación social a las relaciones internacionales, más cercana al estructuralismo pluralista que a los realismos en sus diversas vertientes, y aboga por una mayor apreciación de la dimensión cultural de la política. Así como los pluralistas -marxistas o neokantianos- se fijan en otros aspectos de las relaciones internacionales dejando los Estudios de Seguridad a los realistas, los constructivistas atacan la lógica de la seguridad como se desarrolló durante la Guerra Fría, pero hacen hincapié en ella, con el planteamiento de cuestiones ontológicas. En la nómina de este tipo de constructivismo encontramos figuras que van desde Ullrich Beck hasta John Ruggie, pasando por Robert Keohane (aunque ambos se adscribas a otras corrientes). Sin embargo, la primera referencia en este terreno será Alexander Wendt quien señala que el debate a partir de los noventa atañe más a conocer en qué medida la acción estatal es influida por la “estructura” (anarquía y distribución del poder) frente a los “procesos” estatales, además de las instituciones (Wendt 1992).

El nacimiento del Constructivismo Social reconfigura el panorama para enfrentar a esa escuela el Racionalismo¹. En esta dirección, dentro de los Racionalismos estarían encuadrados el Realismo, el Liberalismo y el Marxismo, todos ellos frente a los Constructivismos (Hobson 2000: 145). Para los constructivistas todo lo anterior es demasiado materialista y está demasiado centrado en los agentes o actores de las relaciones internacionales. Los intereses priman sobre cualquier otro elemento de las relaciones. Los Estados están condicionados por estructuras normativas sociales. Los Estados no conocen *a priori* cuáles son exactamente sus intereses como señalan las teorías materialistas. Las identidades de los Estados se construyen a través de determinadas normas que acaban por fijar los intereses del Estado. De forma que según se reconstruyen las identidades, subsecuentemente los intereses cambian, llevando a inevitables cambios de las políticas tanto interiores como exteriores de los Estados. “Los intereses y las identidades están informados por las normas que guían a los actores (Estados) a través de ciertos caminos sociales prescritos de comportamiento adecuado” (Hobson 2000: 149). Mientras, ciertos constructivistas consideran más importante la norma por encima de la ideología. Ello ha llevado a que algunos teóricos llegaran a identificar con el Idealismo, precisamente por esa asignación de autonomía hacia las normas e ideas por encima de los estándares materialistas. El análisis de Carr es un ejemplo de ello, ya que las normas del internacionalismo liberal

¹ No confundir este Racionalismo con el Racionalismo filosófico inglés.

eran meramente funcionales para el mantenimiento del dominio de las superpotencias en el sistema internacional. Por otra parte, también se distingue del Racionalismo por la diferenciación entre normas reguladoras y normas constitutivas. Para los constructivistas las normas constitutivas “no regulan simplemente el comportamiento. También ayudan a constituir a los mismos actores cuya conducta tratan de regular” (Katzenstein 1996: 22). Esto es, normas constitutivas, antes que reguladoras, que definen la identidad del Estado. Mientras que para los neorrealistas la labor principal es elaborar los métodos a través de los cuales los Estados defienden sus intereses nacionales (Krasner 1978), los constructivistas están ocupados en revelar los procesos normativos que definen, no defienden, ese interés nacional. Es decir, las normas constitutivas canalizan el comportamiento estatal de forma que no convierten en una condición previa de sus intereses la maximización del poder.

En el debate sobre las teorías en Relaciones Internacionales el Constructivismo aparece como la tercera tendencia que persigue la aproximación entre las teorías tradicionales y un nuevo enfoque de la Sociedad Internacional. Es una corriente “que parece diferenciarse cada vez más del resto de los reflectivismos” (Salomón 2002: 10). Alexander Wendt es la figura más representativa de la corriente constructivista, que en un principio y para diferenciarse del resto de Constructivismos adopta el adjetivo de Constructivismo moderno, y que más tarde sería rechazado por el propio teórico, con la inclusión de otros autores como Adler o Katzenstein (Salomón 2002). Para ellos, al revisar el estado de la teorización en Relaciones Internacionales, el diálogo entre neorrealistas y neoliberales se debate en torno a la medida de los condicionamientos estatales debidos a la estructura o al proceso e instituciones. Por otra parte, para Wendt las posturas neoliberales podrían ser reforzadas al contar con una teoría que explicara, de forma sistemática, la transformación de los intereses estatales por parte de los regímenes e instituciones (Wendt 1992). En cuanto a la segunda tendencia de Estudios Internacionales, los Reflectivismos, Wendt considera que de alguna manera tratan la forma en que las prácticas de conocimiento teórico se ocupan de los individuos, asegurando que se puede enriquecer el debate racionalista mediante la inclusión de elementos constructivistas. El otro gran pilar de la tendencia constructivista es la renovación de la perspectiva de la Sociedad Internacional. Además de como objeto de estudio, se entiende como una forma de profundizar en “las relaciones internacionales y su estudio, es decir como una perspectiva de análisis” (Salomón 2002: 12). El fin último de este Constructivismo de Wendt es la búsqueda de hipótesis de trabajo que den como resultado una ordenación académica a los estudios teóricos sobre Relaciones Internacionales, antes que la definición de premisas o supuestos y bases epistemológicas. De forma que queda en el aire la posibilidad de

articular una teoría constructivista a partir de las existentes, teniendo como materia de trabajo explícita la reducción de las diferencias entre racionalistas y reflectivistas.

Estas corrientes nos llevan a pensar en las relaciones internacionales como un escenario social en el que los protagonistas, los Estados, se ven no sólo como competidores por el poder sino como sujetos con derechos y obligaciones. Se convierte así en una clara alternativa a los realismos e idealismos. Para el caso de los estudios sobre regímenes internacionales, David Mitrany introduce la idea del “funcionalismo” en las relaciones internacionales, argumentando que el crecimiento del comercio internacional debilita el poder de los Estados, señalando además este proceso como una virtud del sistema (Griffiths 1999). Por otra parte, Kart Deutsch lo trata como “Complejo de Seguridad” para definir el marco de relaciones entre Estados en determinadas regiones, como en el caso de Asia central. Sin embargo será Alexander Wendt quien ofrece el marco constructivista en el que toma especial relevancia la forma en que los Estados y el sistema internacional se constituyen o generan entre sí. De esta forma el estudio de las organizaciones internacionales estaría limitado por las propias limitaciones de las teorías realistas y liberales. Frente al debate neorrealistas versus neoliberales Wendt sostiene que a pesar de las diferencias mantienen una base epistemológica positivista común (Wendt 1987). Las creencias básicas de ambos sistemas, realista y liberal, tienen la misma raíz ontológica, patente en las respuestas a las frases “cómo son realmente las cosas” y “como funcionan realmente las cosas” (Griffith 1999). De forma que el constructivismo se define en oposición a ellos como “una teoría del sistema internacional que realiza las siguientes bases: Los Estados son las unidades de análisis primarias en la teoría política internacional; Las estructuras clave en el sistema de Estados son “intersubjetivas” antes que materiales; Las identidades y los intereses estatales son construidas por estas estructuras sociales más que formadas por la política interior de los Estados o debidas a la naturaleza humana” (Wendt 1994).

Desde esta tendencia, Barry Buzan, a quien Salomón define como realista estructural, en lo que se refiere a la Seguridad sugiere aplicar a su modelo, algunos de los conceptos de la nueva perspectiva de la Sociedad Internacional. Para este teórico existen numerosos puntos de encuentro entre la teoría de los regímenes internacionales (ver más arriba Cuadro 2: Escuelas de pensamiento en el estudio de regímenes internacionales) y las ideas expuestas en la teoría sobre la Sociedad Internacional. Aunque otros colegas suyos, como Waever, consideran que esas nuevas perspectivas de la Sociedad Internacional todavía están poco desarrolladas desde el punto de vista conceptual.

El Constructivismo en sí tiene diversas ramificaciones y escuelas. Hobson divide la corriente en tres escuelas diferenciadas: Socialconstructivismo internacional, Constructivismo estatocéntrico y Constructivismo radical o Postmodernismo. Al igual que anteriormente con los Realismos, nos encontramos ante la necesidad de reducir el campo de estudio para introducir las fases o etapas por las que puede pasar un Estado al aplicar a la práctica política la teoría política.

5.1. El Constructivismo social internacional

En él la principal motivación a la ahora de construir políticas internacionales es la dimensión social. Frente a las otras formas de Constructivismo descritas por Hobson es la más aceptada, y en ella se encuentran la mayoría de los estudiosos: Adler, Haas, Sikkink, Strang y Finnemore². Los Estados no saben exactamente qué es lo que quieren, de forma que la pregunta clave del Socialconstructivismo se convierte en cómo se definen los Estados. Las identidades e intereses son definidos por la estructura normativa de la Sociedad Internacional. Así, en el caso de la región Asia central este es un punto por el que todavía los Estados-nación se encuentran en tránsito.

5.1.1. Aproximación teórica básica

La variable fundamental es la Sociedad Internacional, en la que se contemplan dos niveles. La estructura normativa como nivel más profundo de la Sociedad Internacional, en la que hallamos diversos tipos de normas internacionales que de alguna forma socializan a los Estados imponiéndoles un patrón de comportamiento a seguir (Finnemore 1996). Aparece así el “principio de socialización internacional”, según el cual los Estados están obligados a ponerse de acuerdo en las normas internacionales que marcan el patrón de

² Ver ADLER, Emmanuel y Peter HAAS (1992) “Conclusión: Epistemic Communities, World Order and the Creation of a Reflective Research Program”, *International Organization* (46: 367-390); SIKKINK, Katharyn (1993) “Human Rights, Principled-issue Networks and Sovereignty in Latin America”, *International Organization* (47: 411-441); STRANG, Davis (1996) “Contested Sovereignty: The Social Construction of Colonial Imperialism”, en BIERSTEKER, Thomas y Cynthia WEBER (eds.) *State Sovereignty as Social Construct* (22-49), Cambridge: Cambridge University Press. La más clara es la de FINNEMORE, Martha (1996) *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press.

comportamiento civilizado (Hobson 2000: 148). Entre todas esas normas existen tres tipos que conforman esa estructura profunda de la Sociedad Internacional: las normas burocráticas (para ejercer la autoridad), las mercantiles (para organizar la vida económica) y las humanitarias o de igualdad (con las nociones básicas sobre derechos humanos) (Finnemore 1996: 131-5)³. El segundo nivel de la Sociedad Internacional, para este Socialconstructivismo, comprende a los actores no gubernamentales y a las organizaciones internacionales. Frente al anterior nivel, más profundo, éste es denominado el nivel de la superficie. De esta forma, las organizaciones internacionales tienen una autonomía relativa sobre lo que hemos denominado estructura profunda de la Sociedad Internacional, y sus normas vienen dadas de su propia organización estructural interna. “En resumen, estos dos componentes de la Sociedad Internacional constituyen la variable independiente, mientras que el comportamiento del Estado constituye la variable dependiente” (Hobson 2000: 151).

En el caso de Finnemore se trata de demostrar que las políticas estatales no son la consecuencia de los requerimientos nacionales, es decir la dirección natural de la política interior no define necesariamente la política internacional. Al contrario, la clave está en mostrar cómo las fuerzas internacionales pueden condicionar y dar forma a las políticas interiores de los Estados. El problema reside en “enseñar” a los Estados a construir ese tipo de políticas. Las organizaciones internacionales se convierten en este caso en “enseñantes activos” guiando a los Estados en la puesta en práctica de políticas que estén de acuerdo con las normas internacionales de comportamiento, incluso en el caso de que ese tipo de puesta en práctica entre en contradicción con lo que en un momento dado un Estado puede definir como interés nacional. Reminiscencias de Waltz aparecen en este sentido cuando en las tres áreas distintos Estados eligen políticas similares, sugiriendo que las variables de política interior tienen pocos efectos cuando se construye la política exterior.

5.1.2. Casos de estudio en la definición de intereses nacionales

La construcción de un tipo ideal de política constructivista se ilustra, para Finnemore, por el desarrollo de tres casos de estudio en diferentes niveles políticos. Se demuestra cómo no existe la maximización del poder entre los intereses detrás de una política estatal. La primera consiste en la adopción de

³ Ver también Strang 1996.

determinadas políticas científicas a partir de 1955. La creación de la UNESCO (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) es el punto de inflexión de esta demostración. El desarrollo de políticas científicas y estructuras estatales dirigidas a ello no está relacionado con los requerimientos de maximización del poder, sino con la puesta en práctica de normas internacionales para estos desarrollos. Originalmente la organización fue fundada para promover normas científicas internacionales. Aunque coincidiendo con el inicio de la Guerra Fría el nacimiento y objetivos de UNESCO se fueron cumpliendo lentamente, a pesar también de sus cambios de estructura interna, La emergencia de nuevos Estados en los años cincuenta demandaba nuevas representaciones dentro de la institución, de forma que la agencia especializada debía poner en marcha numerosos programas para la creación en aquellos países de sus propias estructuras de política científica. Con este fin, entre 1955 y 1975 se expandió de 14 a aproximadamente 89 países integrantes (Finnemore 1996: 39). Esta elevada actividad educativa hizo que todos los países aceptaran la creación de estas estructuras de política científica como un ingrediente necesario para la constitución de Estados modernos dentro de la Sociedad Internacional. Más allá de esto, la “autoridad de la UNESCO era crucial para persuadir a los Estados a institucionalizar dichas normas” (Hobson 2000: 152).

El segundo escenario político para la demostración tiene que ver con la aceptación de determinadas normas sobre el derecho a la guerra, que afectan directamente a los límites de la soberanía estatal. El desarrollo de la Convención de Ginebra⁴ señala que los Estados y sus ejércitos deben proteger a los heridos en la batalla, proporcionar ayuda a los prisioneros de guerra y dejar acceso para el tratamiento humanitario de los prisioneros políticos. De esta forma eran propuestos determinados límites a la soberanía de los Estados. Estas normas, por definición, no coadyuvan a los intereses de poder de los Estados. De nuevo se pone en marcha el papel proactivo de las organizaciones internacionales con la actuación, en este caso, del Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC). Dependiendo de sus actitudes, se ponía el listón que deberían pasar los “países civilizados” para ser reconocidos como tales. Finnemore insiste en que aquí se ven comprometidos algunos intereses soberanos vitales, como el libre ejercicio del poder estatal durante el tiempo de guerra. Hobson remite a las conclusiones similares del estudio de Richard Price y Nina Tannewald sobre el caso del tabú que suponen en este sentido las armas químicas y nucleares: “la existencia de normas de prohibición revelan que este tipo de guerra es extrañamente absoluta; y en lugar de eso se convierte en una institución social” (Finnemore 1996: 87-88). Al igual que con

⁴ Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios (UNHCR). Anteriormente estaban vigentes las Convenciones de Ginebra de 1864; Segunda, de 1906; y Tercera, de 1929.

la ciencia, se cumplen las normas para pertenecer al club de los civilizados dentro de la sociedad, y no a la anarquía, internacional.

El tercer escenario político se refiere a los límites de la soberanía económica, aceptando normalmente la redistribución sobre la producción. Se fija en cómo el Tercer Mundo aceptaba las políticas de ayuda al desarrollo a partir de 1968. Los objetivos de las políticas económicas nacionales eran la maximización de la acumulación de capital, priorizar la producción sobre la distribución de bienes. Pero en los años setenta se primó el desarrollo de normas económicas para asegurar la redistribución óptima de los recursos por encima de la producción. Otra vez aparece la normativa que podría lesionar teóricamente los intereses de algunos Estados, es decir la soberanía económica, bajo criterios de optimización de la producción para el bienestar general internacional. La clave estaba en manos del Banco Mundial, de donde salieron las normas. Su presidente Robert McNamara⁵, llevó a la organización a la elaboración de una normativa según la cual los Estados ricos tenían la obligación de ayudar a aliviar la pobreza en los países subdesarrollados, poniendo además en marcha numerosos programas de desarrollo estructural en dichos países. Al igual que en el caso de la UNESCO o de la ICRC la ayuda no era producto de un simple cambio normativo dentro de la estructura profunda de la Sociedad Internacional, sino el producto de la organización estructural del Banco Mundial en la parte de la superficie de esos cambios.

5.1.3. El Constructivismo centrado en la sociedad

Los Estados son entendidos desde el punto de vista socialconstructivista como entidades adaptadas a normas. Están socializados no por estructuras materiales sino por el principio social de una estructura normativa internacional. Los Estados adaptan sus políticas y sus estructuras internas a lo que las normas internacionales describen como principios de los Estados de comportamiento civilizado transmitidos a través de la labor “docente” de las organizaciones internacionales, como los ejemplos propuestos por Finnemore. En su argumentación los Estados sólo tienen un poder limitado respecto a sus políticas interiores, de forma que la clave está en su participación en la Sociedad Internacional. Sin embargo sólo es verificable en parte. Los Estados aceptan límites a su soberanía en función de su participación en el exterior, como hemos visto en los tres casos descritos, de forma que desarrollan nuevas políticas que no tratan de maximizar su poder sino de acercarse al comportamiento civilizado descrito. Ello hace aparecer una paradoja, ya que al

⁵ Robert McNamara presidió el Banco Mundial entre 1968 y 1981.

pertenecer a esa estructura normativa internacional los Estados delegan una parte de sus poderes en aquella estructura apareciendo el problema de la acción colectiva internacional. Ello sugiere que ciertas normas globales pueden ayudar a los Estados a cooperar hasta el punto de cooperar y actuar de forma que tomen una posición contra la anarquía del sistema, concediendo un mayor poder a los agentes que el que le otorgaba el institucionalismo neoliberal. Para estos últimos el Estado siempre tiene la libertad de ignorar las normas internacionales para la consecución de determinadas políticas relativas a sus propios intereses. Las normas no informan la identidad de los Estados y actúan simplemente como prolongación de los intereses nacionales de cada uno. Para el Socialconstructivismo son, al contrario, normas constitutivas que realmente crean y dan identidad a los Estados. En esta dinámica los Estados pueden conseguir mejores niveles de cooperación que con el institucionalismo neoliberal.

5.2. Socialconstructivismo y Seguridad: La Escuela de Copenhague

Ésta es una de las aportaciones más importantes entre los Estudios sobre Seguridad. Resulta así por su ambiciosa y completa explicación de los fenómenos estructurales que rodean la gestión de la Seguridad en las relaciones internacionales. Esta nueva concepción de los estudios sobre Seguridad está enmarcada dentro de los estudios socialconstructivistas. A partir de los años setenta y hasta los noventa, y muy especialmente a raíz de los acontecimientos de final de siglo, se van incorporando a la agenda internacional de los Estados nuevos elementos que convierten a la Seguridad en una disciplina multidimensional antes inexistente. Caduca el sistema internacional basado en la consecución del interés nacional definido en términos de poder, extendiendo la movilización de los Estados hacia asuntos - o dicho en términos de estas teorías: sectores- nuevos. La defensa del medioambiente, la Seguridad frente a problemas energéticos, la escasez de alimentos o el crecimiento demográfico, son nuevas dimensiones a abordar en las relaciones internacionales desde la perspectiva de la Seguridad.

A partir de aquí, se individualiza el objeto referente de la Seguridad, ya que no sólo contemplamos la Seguridad de los Estados como protagonistas de las relaciones internacionales sino que llegamos al individuo mismo, tanto de forma aislada e individual como de forma colectiva integrando diversos grupos sociales. Cuando hablamos de amenaza o de riesgo para la Seguridad podemos comprender de qué hablamos sólo si hacemos referencia al carácter

particular del objeto referente en cuestión. La idea reduccionista de considerar al Estado como único objeto referente de Seguridad deja paso a la apuesta por nuevos asuntos relacionados con la Seguridad y consiguientemente por nuevos objetos referentes.

La Seguridad discurre por la “Teoría de los Complejos de Seguridad” y la propuesta de la “Agenda Ampliada”, donde se incluyen los sectores económico, “societal”⁶ y medioambiental en los análisis, junto a los ya tradicionales, político y militar. Estas teorías abordan los Estudios de Seguridad desde una perspectiva intersubjetiva, en la cual la opinión pública juega un papel fundamental para lograr que un asunto sea percibido como de Seguridad y así legitimar el uso de métodos más heterodoxos, o diferentes de los tradicionales, para resolverlo.

5.2.1. El debate entre racionalistas y reflectivistas

El debate racionistas *versus* reflectivistas ha evolucionado desde sus inicios, tocando una gran variedad de asuntos, desde Kenneth Waltz y el paso por una concepción neorrealista de las relaciones internacionales, hasta los estudios estratégicos. La Seguridad es sin duda la espina dorsal en la investigación en Teoría de los Complejos⁷, y fue reformada más tarde con la Ampliación de la Agenda y el desarrollo del concepto de “segurización”⁸. Sus propuestas conforman un marco de análisis para la comprensión de los acontecimientos mundiales, con “construcciones teóricas que los analistas imponen sobre la realidad” (Buzan et al. 1998: 14). Esta colaboración de Buzan junto con Ole Waever y Jaap de Wilde, marca la evolución del pensamiento de la Escuela de Copenhague, al añadir otros elementos distintos del político y el militar en el análisis de la Seguridad, en claro enfrentamiento teórico con el Realismo. En esta nómina de colaboración se encuentran también dentro autores como Richard Little, Gerald Segal o Morten Kelstrup, entre otros.

⁶ El término “societal” proviene del inglés *societal security* desarrollado por la Escuela de Copenhague y que a diferencia del término seguridad social, que, además, en castellano sería equivoco, implica las relaciones de identidad colectiva a gran escala. Significa no sólo considerar sociedad y seguridad, sino también sociedad más seguridad. Se diferencia entre la seguridad de los grupos en una sociedad y la seguridad global de una sociedad.

⁷ La Teoría de los Complejos de Seguridad es expuesta inicialmente en el libro: BUZAN, Barry (1983) *People, states and fear*, Londres: Longman.

⁸ El concepto de *securitization* fue presentado por B. Buzan en el libro *Security: A new framework for analysis* (1998), firmado junto a Ole Waever y Jaap de Wilde. No existe una traducción consolidada al castellano exacta del término *securitization*, de forma que utilizaremos el término “segurizar” – aunque en algunos textos podemos encontrar la palabra “seguritizar”-, adoptado por algunos autores en diversos artículos.

La Escuela de Copenhague es llamada así por los trabajos de este grupo de investigadores, pertenecientes y creadores del Copenhagen Peace Research Institute (COPRI), y por el desarrollo de una teoría del sistema internacional y el orden mundial a través de la idea de la Sociedad Internacional como una posición intermedia, de enlace, entre el Neorrealismo y el Neoliberalismo (Salomón 2002)⁹.

Los Estudios de Seguridad y los estudios estratégicos nacieron, en un principio, bajo la influencia del Realismo y con una clara orientación a la Seguridad militar, que estaba determinada por la capacidad de disuasión que poseía cada Estado. A principios de los años ochenta, sin embargo, empieza a desligarse ese concepto del terreno estrictamente estratégico-militar, al cuestionarse la guerra como método eficaz para conseguir objetivos políticos. Entre los factores que influyen en ello se encuentran el desproporcionado aumento de la potencia de la maquinaria militar y las consecuencias de la posibilidad de una destrucción nuclear total.

Otros factores, como la economía internacional y el medio ambiente, tradicionalmente considerados como asuntos de baja política, *low politics*, van adquiriendo un papel predominante para la fijación de la agenda internacional sobre la Seguridad. A la vez, va diluyéndose el estatocentrismo de los Estudios de Seguridad al aparecer nuevos actores, estableciéndose tres niveles diferenciados de políticas internacionales, a saber: el sistema internacional, las regiones y los Estados (Buzan 1992), y a los que más tarde se van añadiendo otros, como las ONG o diferentes grupos de presión de variada procedencia. Todo ello no quiere decir que desaparezcan definitivamente los estudios estratégicos, como lo demuestra la investigación, debiéndose mantener este terreno militar como una parte importante de los Estudios de Seguridad.

Para la Escuela de Copenhague, existen tres corrientes principales en Estudios de Seguridad: tradicionalistas, críticos y ampliacionistas, es decir, aquellos que abogan por la presencia de una agenda amplia en materia de Seguridad. De una lado, los tradicionalistas defienden la concepción originaria de que la Seguridad está referida exclusivamente a los asuntos militares y al uso de la fuerza. Para estos debe prevalecer la agenda militar por encima de las demás, aunque, como señala Kenneth Waltz, se puede incluir la economía así

⁹ Para una perspectiva más amplia de la obra ver: BUZAN, B. (1981) *Change and the study of international relations: The evaded dimension*; (1983/1991) *People, states, and fear: The national security problem in international relations*; BUZAN, B. (1987) *International security studies in the Post-Cold War Era; The international politics of deterrence*; (1987) *Introducción a los estudios estratégicos: Tecnología militar y relaciones internacionales*; BUZAN, B. (1990) *The European security order recast: Scenarios for the Post-Cold War Era*; BUZAN, B. (1993) *The logic of anarchy: Neorealism to structural realism*; BUZAN, B. (1998) *Security: A new framework for analysis*; (1998) *Anticipating the future: Twenty millennia of human progress*; BUZAN, B. (2000) *International systems in world history: Remaking the study of international relations*.

como otras materias, siempre y cuando estén relacionadas con lo militar (Buzan et al. 1998), pero el Estado debe permanecer como el actor fundamental en las relaciones internacionales. En este caso, la apertura de la agenda hacia terrenos no militares resta coherencia a los Estudios de Seguridad (Marcano y Chacón 2004).

Los críticos, por el contrario, coinciden en muchos puntos con los ampliacionistas, sin embargo se alejan al considerar que la seguridad es una construcción social que puede evaluarse como apropiada o inapropiada, por tanto se puede indicar si un asunto ha sido “segurizado” de manera arbitraria y se puede afirmar que otro es más importante. Consideran a los individuos como referencia relevante para la Seguridad, frente a los ampliacionistas que señalan a otro tipo de unidades y a los subsistemas como los que tienen mayor capacidad de incidir en la agenda internacional de Seguridad (Marcano y Chacón 2004).

Para los ampliacionistas las nuevas políticas de Seguridad deben considerar, además de los asuntos militares y políticos, asuntos económicos, sociales o “societales” y medioambientales. Definen la Seguridad como la neutralización de situaciones amenazantes o conflictivas a través de la movilización de emergencia del Estado. Amenazas, en definitiva, que pueden ser diferentes de la posibilidad de un ataque militar, pero que pueden poner en peligro la supervivencia de un grupo social o de un individuo. Consideran que hay que establecer unos límites claros sobre qué elementos pueden ser objeto de la “segurización”, y para ello es obligatorio el estudio de lo que la sociedad encuentra como amenaza, y cómo se forma ese criterio.

5.2.2. Teoría de los Complejos de Seguridad

Con el final de la bipolaridad se terminó también el sistemático enmascaramiento de cualquier dinámica regional, que llegaba incluso a su aniquilación. La persistencia del análisis global sobre el regional impulsó el surgimiento del Neorrealismo, y en un intento por revalorizar la importancia de los niveles regionales de análisis se formula la Teoría de los Complejos de Seguridad (Huysmans 1998). Las dinámicas subregionales han sido “ensombrecidas por las rivalidad global de los superpoderes” (Buzan 1992: 168). Si no comprendemos esto, no será posible entender las relaciones entre Estados, ni entre las superpotencias (Marcano y Chacón 2004), poniendo de esta forma el acento sobre el estudio de los subsistemas regionales.

Para la organización de la teoría, se proponen cinco niveles de análisis, a saber: Sistema Internacional, con estudio de las relaciones en el ámbito global; Subsistemas, con estudio de las relaciones de interdependencia entre algunas unidades regionales, como la Unión Europea, o de otro tipo como en el caso de la OPEP; Unidades, estudio de los actores que poseen independencia para ser diferenciados de los otros, como Estados o naciones; Subunidades, estudio de determinados grupos dentro de la unidad, y cuya actividad influye en las decisiones de la unidad; e Individuos, que actúan en el sistema por sí mismos, no en representación de un nivel o categoría superior. Los Complejos de Seguridad están presentes en el nivel de los subsistemas, que es donde la metodología hace mayor hincapié.

El marco de la teoría de los complejos está enfocado hacia el sector político militar, con la inexcusable referencia a los subsistemas regionales, y su importancia reside en que poseen cierta independencia del sistema global, ya que sus interacciones son mucho más intensas entre ellos, que entre ellos y otros Estados fuera del complejo. De esta forma nuestro objeto de estudio y la hipótesis planteada se refiere directamente al complejo descrito por la Escuela de Copenhague, al tratarse de sistemas más controlables que el complejo sistema de interrelaciones mundial, del que, por otra parte, es imposible abstraerse. Por ello es necesario, en este último caso, comenzar por la observación empírica de los fenómenos regionales. “La teoría de los Complejos de Seguridad puede ser usada para generar escenarios definitivos y así estructurar el estudio de las predicciones y las posibilidades de estabilidad y cambio. [...] Una vez que se ha identificado la estructura de un complejo, ésta puede usarse para reducir las opciones posibles del cambio” (Buzan et al. 1998: 15).

La proximidad geográfica genera relaciones mucho más diversas e intensas entre los Estados, máxime cuando dichos Estados han permanecido fuertemente ligados histórica, social y culturalmente, como en el caso de la región Asia central. De esta forma, un Complejo de Seguridad está constituido por un grupo de Estados que no pueden resolver sus problemas de Seguridad independientemente, de forma que tienen necesariamente que procurarse una solución general (Buzan 1992: 168). Esta interdependencia puede variar, desde la dinámica del conflicto permanente (caso de la ex Yugoslavia), hasta los complejos donde no existe expectativa de uso de la fuerza entre ellos (caso de la UE), pasando por la mutua percepción de amenaza, con pacto de no agresión (caso de Asia central). En el momento en que las relaciones se aproximan, al identificar las interdependencias, y el subsistema deja de ser un grupo anárquico para actuar como un todo coordinado, el Complejo de Seguridad da paso a la integración regional. Por otra parte, dentro de la miríada de posibilidades existentes, se describe el fenómeno de sobrecubierta,

overlay. Aquí tampoco se verifica un Complejo de Seguridad regional, y las razones pueden ser de dos tipos. La primera hace referencia a la situación en que la influencia de un Estado es tan frágil que no trasciende sus límites. La segunda, el caso contrario, cuando la capacidad de dominio e influencia de un Estado es tan fuerte que restringe y fagocita la dinámica de Seguridad regional entre los Estados componentes de un subsistema regional (Buzan et al. 1998).

Para identificar un Complejo de Seguridad se proponen tres elementos clave: La disposición de las unidades y la diferenciación entre ellas; los patrones de amistad y enemistad; y la distribución de poder entre las unidades principales. Cualquier variación en ellos, hace imposible la construcción de un Complejo de Seguridad viable. Para evaluar la influencia de las alteraciones hay que remitirse al estudio de los elementos generadores de los sistemas regionales, y de su Estado depende la supervivencia del complejo:

- 1) Mantenimiento del status quo: la estructura del complejo permanece intacta.
- 2) Transformación interna: la estructura esencial se modifica por las fuerzas dentro del complejo.
- 3) Transformación externa: hay una modificación de la distribución del poder o en los patrones de amistad y enemistad por adición o sustracción de un Estado al subsistema.
- 4) Sobrecubierta, *overlay*: imposición de potencias externas sobre el complejo, restringiendo su dinámica. (Buzan et al. 1998).

De esta forma, por ejemplo, en América Latina es difícil establecer Complejos de Seguridad debido a la presencia de los EEUU. El caso de Asia central podría presentarse de forma parecida debido a la influencia de la vieja metrópoli, Rusia, sin embargo los fuertes lazos y la inicial política errática de la Federación Rusa durante los primeros años de independencia dejó el campo libre a otras influencias e interdependencias distintas de la de la antigua metrópoli.

5.2.3. La Ampliación de la Agenda

Los Complejos de Seguridad sufrieron una transformación definitiva al final del siglo XX, debido fundamentalmente a la mencionada necesidad de ampliar la agenda a otros sectores y de incorporar otros actores diferentes del Estado en la gestión de la Seguridad. La teoría permaneció intacta en su estructura, aunque se sustituyó el término Estado por el de unidad, y el de interés de seguridad por el de “segurización” (Huysmans 1998).

En este sentido, cuando introducimos una agenda de seguridad ampliada y establecemos una relación entre un sector de la Seguridad y su objeto referente, se habla entonces de *securitization*, o inclusión de un elemento en este espectro de la Seguridad, lo que hemos denominado “segurizar” o asegurar. Se trata de asegurar un elemento o, dicho de otra forma, el proceso mediante el cual se pretende dar calidad o estatus de asunto de Seguridad a un problema que puede atentar contra cualquier actor social, desde el individuo hasta el Estado.

En teoría, cualquier asunto público puede ser ubicado en un espectro que va desde la no-politización (no es relevante) hasta la “segurización” (el asunto se presenta como amenaza existencial) pasando por la politización (parte de la política pública). La “segurización” no siempre está en manos del Estado, y, al igual que la politización de determinados asuntos, pueden provenir de otro tipo de actores sociales como una ONG, una reunión internacional u otros. Sin embargo, la excesiva “segurización” puede conllevar ciertos riesgos. Podría darse, por ejemplo, la militarización o la protección con la ayuda del ejército de determinados asuntos, con la consiguiente desviación del carácter de algunas cuestiones políticas. De ahí precisamente el difícil equilibrio entre politización y “segurización”. Las fuerzas armadas podrían llegar a contemplar el asunto como una revitalización de sus posiciones en determinadas sociedades donde normalmente está viendo reducidas sus actividades y, por tanto, sus presupuestos.

La Escuela de Copenhague en varios de sus trabajos ya había planteado la necesidad de ampliar las agendas de los Estudios de Seguridad (Huysmans 1998). El problema surgía cuando, al ampliar la agenda, se corría el riesgo de que el término Seguridad perdiera su significado. De ahí la propuesta de un nuevo marco para su análisis, en el que además del sector estratégico militar, se incluyeran en el estudio de la seguridad los sectores “societal”, ambiental o económico, y se adaptara a los nuevos actores protagonistas.

De esta forma se extiende la lógica de los Complejos de Seguridad político-militares a otros sectores protagonistas cada vez más de las relaciones internacionales. El sector político implica relaciones de autoridad, estatus gubernamental y reconocimiento; el económico influye en las relaciones comerciales, de producción y sobre las finanzas; el “societal” implica las relaciones de identidad colectiva; y el sector medioambiental las relaciones entre la actividad humana y la biosfera planetaria (Buzan et al. 1998). Waever argumenta, además, que el no incluir los tres nuevos sectores en la agenda de seguridad y reducirla a las implicaciones en el sector militar, crea situaciones en las que los asuntos no “segurizados” pueden ser más urgentes que los propios de Seguridad político-militar. La Seguridad se refiere a supervivencia,

cuando un asunto se presenta como una amenaza existencial a un objeto referente, que necesita de medidas de emergencia. Además del Estado o la soberanía, constituyen indudables objetos referentes para la Seguridad la economía nacional, el sistema bancario, el idioma, las costumbres, la biodiversidad, o las especies en peligro de extinción, entre otros.

El concepto de Seguridad consiste en el estudio de la dinámica social que convierte a un asunto en tema de Seguridad. Por un asunto “segurizado” se entiende aquel que “es presentado como una amenaza existencial, que requiere medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites normales de procedimiento político” (Buzan et al. 1998: 23-24). Es decir, que se pone en peligro la supervivencia de la población y ya no puede resolverse sino con acciones extremas: control cambiario, racionamiento, estado de excepción, restricción de la emigración, golpes de estado y en el caso más extremo la guerra. “La exacta definición y criterio de ‘segurización’ está constituida por el establecimiento intersubjetivo de una amenaza existencial con suficiente proyección como para tener efectos políticos sustanciales” (Buzan et al. 1998: 25). En el estudio de la “segurización” hay que analizar la estructura del discurso del actor “segurizante” y su efectividad en lograr que la audiencia acepte la ruptura de las reglas del juego político. Mientras este objetivo no sea logrado, se estará en presencia de un movimiento de “segurización”. Cuando se alcance el objetivo, el asunto estará “segurizado” y la ruptura de las normas será legítima en favor de despejar la amenaza. “Una ‘segurización’ exitosa tiene tres componentes (o pasos): amenazas existenciales, acción urgente y efectos en las relaciones interunidades al quebrantar las reglas” (Buzan et al. 1998: 26). La clave final para el análisis de la Seguridad es conocer si el asunto será aceptado por un número importante de la audiencia y bajo qué condiciones sucede esto. El grado máximo de la “segurización” se da cuando ante una amenaza recurrente se institucionalizan las políticas de protección. Al institucionalizarse se produce un retorno al terreno de la política, evitando el movimiento de “segurización” ya que al hablar de ese asunto se entiende que es prioritario y requiere medidas especiales.

A pesar de todo, los mismos teóricos piensan que “segurizar”, aunque necesario, no es bueno. “La Seguridad claramente no debe ser idealizada. Frecuentemente tiene implicaciones antidemocráticas”¹⁰, de ahí el peligro de ampliar la agenda sin criterio. El ideal consistiría más en la “desegurización”, pues esto ocurre cuando ya la amenaza se ha despejado. Si el asunto está “desegurizado” es porque simplemente no es una amenaza o porque puede solucionarse a través de las reglas habituales de la vida política.

¹⁰ Waever, O. (2000) “Security agendas: old and new, and how to survive them”, ponencia del taller *The traditional and the new security agenda: Inferences for the third world* septiembre: Buenos Aires.

Por otra parte la teoría sostiene también que la Seguridad ha de ser intersubjetiva. La objetividad de la Seguridad es difícil de determinar, ya que diferentes unidades tienen diferentes límites y políticas de Seguridad. Para algunos Estados, por ejemplo, un 2% de inmigrantes puede ser una amenaza, mientras para otros Estados un 20% es aceptable. Buzan establece una clasificación de los Estados en función de su grado de apertura o cierre. Estados abiertos son aquellos en los que hay pocas restricciones ideológicas, religiosas, donde hay menos limitaciones a las transacciones económicas y a los movimientos de personas. Estos Estados tendrán agendas de Seguridad más reducidas que los Estados donde la cultura extranjera, las ideologías o las religiones diferentes a las propias, son consideradas una amenaza. Calificar una amenaza como real, o no, es complicado dadas las diferencias entre unidades abiertas y cerradas. Un asunto de Seguridad puede ser objetivo, si existe una amenaza real; puede ser subjetivo, si existe la percepción de la amenaza; o puede ser intersubjetivo, cuando hay una percepción colectiva de la amenaza. Dado que no hay medidas objetivas para evaluar cuándo el sistema se encuentra ante un peligro real para su supervivencia, el aspecto que se desarrolla dentro del marco de Seguridad propuesto es el proceso intersubjetivo de la percepción de la amenaza. “En cualquier caso, no es útil, ni política, ni analíticamente tratar de definir Seguridad real aparte del mundo de la política y enseñar a los actores a entender el término correctamente” (Buzan et al. 1998).

Los tipos de unidad antes mencionados quedan de la siguiente forma: objetos referentes, aquello que se percibe como amenazado, como lo puede ser la soberanía, la identidad cultural o una especie protegida; en segundo lugar, los actores “segurizantes”, individuo o grupo que trata de “segurizar” un asunto, en este caso los Gobiernos, los partidos políticos o las ONG; y por último, los actores funcionales, que son aquellos que influyen en la dinámica de la “segurización”, y que pueden ser la fuente misma de la amenaza o subunidades que tienen intereses directos en el asunto. Respecto al objeto referente, aquello que está en riesgo, la “segurización” tenderá a ser más efectiva si se trata de una nación o un Estado. Si, por el contrario, el objeto referente es un individuo, o la humanidad, será más difícil el proceso de “segurización”. “En la práctica, la escala mediana de colectividades limitadas ha probado ser la más favorable para la ‘segurización’ como un objeto referente duradero” y exitoso (Buzan et al. 1998:36). Se puede realizar un análisis práctico de la “segurización” con el estudio del ataque de la coalición anglo-estadounidense contra Irak. El presidente Bush presentó al régimen de Saddam Hussein como una amenaza para la Seguridad mundial, para lo cual realizó un enorme esfuerzo diplomático y mediático para demostrar que las armas de destrucción masiva en poder del régimen iraquí eran un problema inminente de supervivencia. Trató de elevar el problema al estatus de

Seguridad ante los ciudadanos de su país, la comunidad internacional y, ante todo, los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. De esta forma se trató de “segurizar” la cuestión del desarme iraquí, frente a las objeciones de numerosos países (Francia y Rusia, en el Consejo de Seguridad y con derecho de veto, se oponían frontalmente). De forma que el intento de “segurizar” la cuestión no tuvo éxito, a pesar de todo lo cual salió adelante la intervención con el apoyo de Gran Bretaña y España (Marcano y Chacón 2004).

Los actores “segurizantes” en aquel caso fueron Estados Unidos y Reino Unido, representados por George W. Bush y Tony Blair, respectivamente. La dinámica social resultante fue el apoyo de los ciudadanos estadounidenses, el cual se debió a una condición externa (contextual o social): la posición de legitimidad que tiene el presidente Bush como responsable de la Seguridad de su país. Sin embargo, en el contexto internacional no se verificó la “segurización”, probablemente “por la condición interna (lingüísticas gramaticales) de cómo fue armado el argumento: la presentación de la amenaza, punto de no retorno y solución. De hecho, no hubo consistencia en lo que se refiere a la amenaza existencial, ni al objeto referencial contra el cual se percibía la amenaza” (Marcano y Chacón 2004). Bush utilizó elementos amenazadores, como el terrorismo, el peligro de las armas químicas y bacteriológicas en manos de Hussein o el peligro que implicaba el propio presidente iraquí para la paz mundial, llegando a utilizar la simbología religiosa como la lucha entre el bien y el mal. De esta forma tampoco quedó claro en este discurso si la guerra era contra el terrorismo, contra Irak o contra Hussein, a pesar de que más tarde la amenaza se centró en la cuestión de las armas de destrucción masiva, que nunca aparecieron.

Se puede hablar, tomando en consideración elementos de su discurso, de la existencia de un objeto referencial como podría ser el aumento del precio del petróleo y la recesión de la economía estadounidense, al mostrar un vivo interés por la preservación de los pozos petroleros iraquíes y la discusión sobre quiénes deben ser los encargados de la reconstrucción del estado árabe, para lo cual ya existían contratos antes del inicio de la guerra. “Al existir una disonancia entre el objeto referencial presentado por Bush y el que percibió la comunidad internacional, la respuesta en el mundo fue de rechazo ante este discurso que desvelaba que el verdadero objeto amenazado era la economía estadounidense, lo que hizo que no se pudiera securizar ante la opinión pública mundial” (Marcano y Chacón 2004).

5.2.4. Los nuevos sectores de la Seguridad

Los sectores de la Seguridad no pueden priorizarse de manera general, teniendo que analizar qué aspectos son más importantes para una comunidad o complejo de seguridad en específico. “A pesar de la estructura global general, hay diferencias regionales que son demasiado cruciales para ser desatendidas” (Buzan et al. 1998: 164). Se confirma esta aseveración cuando diversas “segurizaciones” entran en conflicto y hay que resolver sus prioridades. De esta forma se pueden referir las cinco dimensiones o sectores de la Seguridad: militar, político, económico, medioambiental y societal.

El orden de los sectores no implica necesariamente el orden para la investigación de la Seguridad. La secuencia debe comenzar con el proceso de “segurización”, seguir con las unidades de Seguridad y llegar finalmente a los patrones de interdependencia entre ellas (ver, a continuación, Cuadro 3: “Los cinco sectores de la Seguridad”). Si el analista ve los sectores separadamente, corre el riesgo de no tener en cuenta las interacciones que ocurren entre ellos (Buzan et al. 1998: 169).

De entre estos cabe una reflexión particular, por innovador, sobre el concepto de “Seguridad societal”, considerada como una adición de los conceptos de sociedad y Seguridad. Implica el reconocimiento del individuo como objeto de Seguridad, no importa si es individual o colectivamente. El tamaño de los grupos sociales puede variar, desde los muy pequeños –familia, amigos, etc.–, a otros mucho mayores, identidades de un tamaño más considerable como las ligadas a una civilización o a una religión con centenares de millones de personas integrantes, pasando por la comunidad y los niveles nacionales que cuentan con algunos millones. El dilema que se presenta es el de conseguir diferenciar la seguridad de los grupos en una sociedad y la seguridad global de una sociedad. La diferencia es importante porque las amenazas para individuos aislados o para pequeños grupos pueden tener consecuencias potenciales en toda la sociedad. El interés para la Seguridad tiene que comprender todos los niveles, sin embargo, no es correcto definir la Seguridad “societal” como la suma de la seguridad de los pequeños grupos.

Cuadro 3
Los cinco sectores de la Seguridad

Sector de la Seguridad	Objeto referente	Actor(es) que asegura(n)	Actor(es) funcional(es)
Militar	Estado	Representantes estatales, grupos de presión, servicios de inteligencia	Gobiernos, ejércitos, industrias de armamentos
Político	Estado, casi super-Estado, minorías, clanes, movimientos transnacionales	Líderes estatales, Gobiernos, representantes oficiales	Partidos políticos, lobbies de poder
Económico	Empresa/Estado	Individuos, sindicatos, Gobierno local y estatal	Bancos, operadores financieros
Medioambiental	Medio ambiente	Estado, activistas, ONG	Empresas transnacionales, empresas estatales; industria agrícola, química y nuclear; pesca y minería
Societal	Identidades colectivas a gran escala	Representantes estatales, fuerzas políticas de oposición, algunos movimientos sociales, líderes religiosos oficiales o no	Medios de comunicación

Fuente: PERNI, O. *Op.cit.*

La Seguridad “societal” se entiende, por ejemplo, desde el punto de vista del estudio de los procesos por los cuales un grupo llega a percibir su identidad como amenazada. Se refiere a situaciones en que las sociedades perciben una amenaza en términos de identidad (Waeber, Buzan, Kelstrup y Lamaitre). En tres de los cinco sectores de la Seguridad (militar, económico y político), se considera al Estado y la soberanía como el objeto referente principal. En este marco, la Seguridad “societal” implicaría la manera en que los Estados pueden verse minados o desestabilizados por sus sociedades, que se sienten amenazadas en términos de cohesión social e identidad. “Si consideramos al Estado como el objeto referente, la sociedad sería sólo uno de los sectores en que el Estado puede sufrir amenazas. En cambio, hay que abandonar esta posición para trabajar con la dicotomía Seguridad de Estado/Seguridad societal”¹¹.

Algunos de los asuntos más comunes que se consideran como amenazas a la Seguridad “societal” son las migraciones y el desplazamiento de personas; la

¹¹ PERNI, Orietta (2001) “Migraciones y seguridad societal en el área mediterránea”, *Scripta Nova* 94(1): agosto, Universidad de Barcelona.

competencia horizontal, entendida como la influencia de un grupo cultural preponderante sobre otro; la competencia vertical, que puede suponer el reto de los fenómenos integradores regionales o, todo lo contrario, secesionistas-regionalistas; y, en último lugar, la despoblación debida a epidemias, catástrofes naturales o políticas de exterminio mediante “limpiezas étnicas”.

En la práctica, señala Perni, los tres primeros tipos de amenazas a la identidad se pueden combinar fácilmente, situándose en un plano intencional, programático y político por un lado, y traspasando al plano no intencional y estructural por el otro.

Las migraciones, por ejemplo, pueden depender de una decisión individual que varía entre la oportunidad económica, la presión medioambiental o la libertad religiosa. Pero, también pueden ser parte de un programa político de homogenización de la población de un país (por ejemplo, la sinificación del Tíbet o la rusificación del Asia central y de los Estados Bálticos durante la época de la URSS). La competencia horizontal puede reflejar simplemente los efectos no planeados de la interacción entre unas culturas grandes y dinámicas por un lado, y unas pequeñas y anacrónicas por el otro. Pero puede ser también intencional como en el caso de políticas de ocupación (por ejemplo, la americanización de Japón y Alemania). Finalmente, la competencia vertical se puede ubicar en el lado no-intencional del espectro¹².

La Escuela de Copenhague añade pues estos tres nuevos sectores al estudio de la Seguridad (económico, “societal” y medioambiental) como asuntos que afectan a la supervivencia de los individuos, de conglomerados o de la humanidad. Frente a la diversidad de posibles amenazas es difícil, sin embargo, establecer qué es verdaderamente un asunto de Seguridad, al tratarse de una construcción social intersubjetiva, que termina convirtiéndose en una cuestión cultural. Los asuntos de Seguridad no son los mismos en todas partes, y lo que supone una amenaza para algunas unidades, no lo es para otras, variando de un Estado a otro tanto los límites de tolerancia como la evaluación de las propias amenazas. La “segurización” de una cuestión o asunto implica que la resolución de una amenaza se convierte en prioritaria. De esta forma la “segurización” puede resultar la politización extrema de un problema. Se trata, en definitiva, de la aceptación intersubjetiva de un asunto de Seguridad. Su función es el estudio de las dinámicas democráticas, ya que en regímenes totalitarios no se requiere de la aprobación explícita de la audiencia o la opinión pública para romper las reglas de la politización. Con una excesiva “segurización” se corre el riesgo de caer en decisiones arbitrarias realizadas fuera de los propios órganos democráticos, al invocarse el derecho

¹² *Id. ant.*

de resolverlos sin necesidad de una adecuación normativa. De esta forma, es imprescindible racionalizar este tipo de procesos, arbitrar sus mecanismos y analizar cuidadosamente su impacto.

En el citado artículo de Wendt “The agent-structure problem in international relations theory” se muestra cómo se pasa de las estructuras a las unidades, representadas por los Estados dentro del Sistema Mundial. Así se deben adoptar los principios básicos de una estructuración teórica. Los agentes, los Estados, no existen independientemente de las estructuras que lo rodean y, a la vez, éstas no son independientes de aquel. De esta forma se generan mutuamente ambas y se sostienen también. El constructivismo está argumentado, durante los años ochenta y noventa, sobre la base de la crítica a los entonces neorrealistas como Kenneth Waltz y las ideas neoliberales de Robert Keohane.

5.3. Otros Constructivismos

Frente al Constructivismo social hemos de hacer una referencia a las otras dos ramificaciones constructivistas. La primera es el Constructivismo radical o Postmodernismo, ambos conceptos difícilmente equiparables. Es sin embargo una teoría demasiado heterogénea, de ahí su inclusión en este espacio¹³. El Postmodernismo tiene una variada e indudable influencia en la teoría de las Relaciones Internacionales, sin embargo en lo que corresponde a Seguridad poco se puede abundar. Una de las ramificaciones importantes surge con el Feminismo¹⁴. El Constructivismo tiene pues variedad y riqueza de direccionamientos sociales, como cuerpo de pensamiento sociológico. El constructivismo radical ve la construcción de la identidad estatal en términos negativos, al contrario que el social. Es decir, el proceso de formación de la identidad de un Estado lleva necesariamente a la exclusión, la represión, la violencia y la marginación de las minorías (Hobson 2000: 157). Los radicales comienzan con la reconstrucción del Estado. Consideran la soberanía como una construcción social no como un material para construir el Estado. La soberanía, la identidad, las fronteras, la legitimidad y la nación deben ser diferenciadas en cada caso antes que fundidas bajo el concepto de soberanía estatal. Considera que la existencia de Estados exclusivos diferenciados unos

¹³ Para más información sobre el Constructivismo radical ver DEVETAK, Richard (1996) “Postmodernism”, en BURCHILL, S. y A. LINKLATER (eds.) *Theories in International Relations* (179-209), Londres: Macmillan; y JARVIS, Darryl (1993) “Postmodernism: A Critical Typology”, *Politics and Society* (26-1: 85-142).

¹⁴ Ver TICKNER, J. Ann (1988) “Hans Morgenthau’s Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation”, *Millennium* (17-3: 429-440).

de otros no es más que una ilusión producto a su vez del poder estatal o lo que se debería denominar poder estatal normativo. Es decir, el proceso por el cual el Estado crea un imaginario común a una comunidad política nacional que aparece como unificada y armoniosa (Hobson 1000: 159). Así lo define Cynthia Weber cuando indica que en el proceso de construcción de una identidad nacional fija y coherente, el Estado construye un mundo que aparece amenazado y consecuentemente hace aparecer la preparación de fuerzas militares como un imperativo natural de la política exterior del Estado (Weber 1995). La política exterior no es sólo el resultado de un poder estatal normativo, sino un determinante fundamental del poder estatal. Los constructivistas radicales son siempre descritos como nihilistas que no sienten el Estado como algo real, lo que significa que el Estado y las formas sociales no existen como entidades completas y definidas cuya legitimidad está fijada para siempre, sino que son simples resultados inequívocos del poder estatal normativo.

Esta aproximación radical a las Relaciones Internacionales es la que Cynthia Weber expone en la obra citada donde insiste en que el Estado y la soberanía deben ser diferenciados analíticamente, al contrario que en la tradición teórica en la que ambos conceptos van unidos de forma natural y legítima. No centra su análisis en la soberanía como una categoría objetiva que actúe como referente del Estado. La soberanía en sí misma debe tener un referente que debe ser construido por el Estado a través de su fuerza¹⁵. Finalmente se pone en tela de juicio la asunción tradicional de que intervención y soberanía son conceptos mutuamente excluyentes. Weber muestra cómo realmente la intervención constituye una condición para la existencia de la soberanía. Ambos conceptos van necesariamente emparejados, de forma que para construir un Estado y su identidad, soberanía, se necesita de la existencia de otros, intervención. Ello lleva directamente al sesgo feminista de las teorías constructivistas radicales. “La clave está en que la práctica del gobierno es dirigida ‘como si’ los intereses heterosexuales de los hombres fuesen lo único que importa”¹⁶. De forma que la idea que atraviesa este radicalismo lleva a pensar en el Feminismo como teoría resultante de este análisis. Más aún, “los intereses de los hombres (como género) están en todos los casos contruidos socialmente alrededor de normas heterosexuales masculinas que conllevan nociones de protección paternal, agresión y militarismo” (Hobson 2000: 162).

La segunda variante, la del Constructivismo estatocéntrico recoge las ideas que anteponen las políticas interiores o domésticas a la esfera internacional. De acuerdo con esto los teóricos de esta corriente centran sus estudios en los

¹⁵ BRIERSTEKER, Thomas y Cynthia WEBER, *Op. cit.*

¹⁶ CONNELL, R.W. (1990) “The State, Gender, and Sexual Politics”, *Theory and Society* (19: 507-544).

Estados individualmente y en el análisis comparativo¹⁷. Podría parecer esta línea de pensamiento, por la denominación que estamos utilizando, cercana o similar a los neorrealistas y su noción estatocéntrica, sin embargo la aproximación es distinta. El ejemplo lo encontramos precisamente en el trabajo de Katzenstein cuando relaciona “normas culturales con Seguridad nacional” (Hobson 2000: 165), al analizar las normas constitutivas en Japón y su estructura estatal (Katzenstein 1996). Se dedican al análisis comparativo, de ahí la idea de centrarse en Japón. En un claro contraste con las teorías de Finnemore, señala: “Las normas sociales de los Estados en la Sociedad Internacional son menos intensas y más débiles que las normas producidas en el interior de cada Estado” (Katzenstein 1996). Dice que las tres imágenes planteadas por los constructivistas sociales de la escuela de Finnemore tienden a retratar a los Estados como actores unitarios racionales, donde los intereses son asumidos y derivados de forma exógena. Sin embargo los Estados difieren unos de otros precisamente por sus características internas y ello lleva a la diferenciación de su comportamiento en el sistema internacional. Aquí se analiza el caso de Japón, donde se verifica el desarrollo paralelo de un Neorrealismo crítico y el establecimiento de un Constructivismo estatocéntrico alternativo, desde su paso en la posguerra mundial de una posición militarista a una pacifista. Este importante cambio social y normativo en Japón ofrece una explicación más adecuada que la del Neorrealismo a los cambios del equilibrio de poderes internacional. En segundo lugar, aunque el Neorrealismo asume que Japón debe convertir su poder económico en poder militar convirtiéndose en un gran poder hegemónico que complemente la fuerza económica, la estructura normativa interna hace de esta proposición un asunto imposible. Por último, la propia historia japonesa muestra la complejidad de la política exterior, con constantes vaivenes, de forma que ello impide un análisis monolítico de tercera imagen y lleva a un complejo análisis de segunda imagen (Hobson 2000: 166). La única forma de analizarlo es a través de la estructura normativa interna del país oriental. Analiza tres niveles normativos que informan la política estatal: normas de Seguridad económica, normas de Seguridad militar exterior y normas de Seguridad interior. Estas tres estructuras normativas pueden ser objeto de debate o pueden ser incontestables, de forma que la fórmula básica es que donde las normas son incontestables la política estatal se convierte en flexible, y así el poder agente del Estado es realizado; inversamente, donde las normas son debatidas o debatibles, la política estatal se vuelve rígida y el poder agente del Estado, tanto en el interior como en el exterior, disminuye.

¹⁷ Ver KATZENSTEIN, Peter J. (1996) *Cultural Norms and National Security*, Ithaca: Corbnell University Press; BERGER, Thomas U. (1996) “Norms, Identity, and National Security in Germany and Japan”, en KATZENSTEIN, Peter (ed.) *The Culture of National Security* (317-356), Nueva York: Columbia University Press.

El otro punto interesante de la teoría de Katzenstein, como representante del Constructivismo estatocéntrico, es su teoría del Estado. Propone una relación directa entre la estructura normativa y el poder interior del Estado. En contraste con otros Constructivismos, Katzenstein argumenta que el Estado puede tener diversos niveles de poder interior y ello tiene un impacto directo en las normas, y viceversa. En el caso estudiado, entre 1868 y 1945, el Estado tenía un relativamente alto grado de poder agente del Estado interior de forma que era capaz de desarrollar una política exterior militarista. Ello reforzado por un incontestable cuerpo de normas de Seguridad, tanto militares como económicas. A partir de 1845 las debatibles normas de Seguridad militar y las incontestables normas económicas de Seguridad minaron la autonomía militar y promovieron la autonomía de otras instancias económicas. Incluso recientemente Japón ha tomado una postura “ofensiva-defensiva” jugando en dos niveles estatales, lo que sugiere que el Estado tiene un grado moderado de capacidad política interior y no es mera víctima de la estructura normativa interna. A pesar de todo ello la teoría de Katzenstein sigue siendo confusa debido a su complejidad y al establecimiento de la paradoja entre normas debatibles e incontestables. Cuando las normas de Seguridad militar eran incontestables y era promovida una política exterior militarista, el Estado esquivaba la cooperación internacional y desarrollaba una política imperialista agresiva. Sin embargo, a partir de 1845 la estructura normativa lleva a una relativamente pasiva política exterior. En su comparación con Alemania argumenta que Japón ha sido retirado en alguna medida del sistema internacional mientras que Alemania ha cooperado con otros países en una “comunidad grociana de Estados”, que le lleva a un alto grado de poder internacional. Todo ello se resume en la frase de Wendt: “la anarquía es lo que los Estados hacen de ella”¹⁸.

¹⁸ WENDT, Alexander (1987) “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”, *International Organization* (41-3: 335-370).

6. MAPAS CONCEPTUALES PARA EL ESTUDIO DE LA SEGURIDAD

Definido el marco de referencia teórico en el que nos movemos, los paradigmas de Seguridad, construiremos un mapa conceptual para esta disciplina de las Relaciones Internacionales en el que se tiene en cuenta básicamente el marco de referencia que supone el cambio de la Sociedad Internacional durante el tránsito entre los siglos XX y XXI. El cambio radical se produce en el final de siglo en el que se pasa a una visión de las relaciones internacionales mucho más abierta, y en la que el papel protagonista de los Estados va dejando paso a otros actores. Dos puntos de referencia temporal, que delimitan esta investigación, marcarán el hito definitivo para su construcción y para la comprensión de la Sociedad Internacional en general: el final de la Guerra Fría y los atentados de Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001. Del antiguo esquema se pasa a un sistema nuevo en el que ha desaparecido la fractura dominante, pasando de la bipolaridad a la unipolaridad militar y la multipolaridad política, económica y cultural. Aparecen con fuerza una serie de factores, dinámicas internacionales y nuevos protagonistas que hacen cambiar la Sociedad Mundial de un sistema exclusivamente interestatal y estatocéntrico a una sociedad cada vez más multicéntrica (Arenal 2002). Esto ocurre en el plano de las relaciones internacionales en general y muy particularmente en el terreno de la Seguridad, donde deja de regir exclusivamente el dominio de la distribución de poder circunscrita sólo a los Estados y exclusivamente realizada en términos político-militares.

En los capítulos siguientes comprobaremos la eficacia de estos mapas como resultado del análisis de la aplicación de las distintas teorías y paradigmas a la región concreta de estudio, Asia central, dentro del orden internacional en permanente evolución desde el 11-S. Orden internacional en el sentido de patrón de regularidad de interacción que se halla en toda situación social, y que incluye tres elementos: la Seguridad contra la violencia, el cumplimiento de los contratos, *pacta sunt servanda*, y la estabilidad de la propiedad o reconocimiento mutuo de soberanía (Bull 1980). El orden internacional concierne estrictamente a las necesidades esenciales de los Estados: la preservación del sistema de Estados y de su Seguridad, entendiendo por ésta no una paz universal, sino ausencia de guerra en condiciones normales. Los diferentes órdenes internacionales promueven diferentes objetivos o valores, si bien, en rigor, para que haya orden internacional basta con que los Estados respeten mutuamente su soberanía, sin interferir en los otros Estados para garantizar el respeto de los derechos humanos o el bienestar de sus

ciudadanos. Hecho éste no muy en práctica en las condiciones y dinámicas políticas actuales.

El mapa conceptual para el estudio de la Seguridad, como instrumento o herramienta principal de esta hipótesis, sitúa los estudios internacionales en un marco de referencia que sirve de guía para el estudio de la disciplina. Si queremos reflexionar seriamente sobre el mundo y actuar eficazmente en él necesitamos una especie de mapa simplificado de la realidad, una teoría, concepto, modelo o paradigma. El mapa es el punto de arranque, la cartografía que nos permitirá ver dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos¹. No podremos construir un planteamiento sólido sin la ayuda de ese plano, mapa conceptual, con las referencias teóricas y prácticas de la materia que tratamos y en la que para ser estrictamente académicos debemos evitar lo arbitrario y la vaguedad de contenidos. Hay que relacionar las teorías de forma sustancial e intencionada con las correspondientes ideas relevantes planteadas en ellas y siempre dentro del dominio de la capacidad de actuación de todos los factores intervinientes en el proceso de elaboración de las políticas sobre Seguridad. Aunque no debemos perder de vista que la orientación que supone este tipo de epítomes es tan sólo una base para el análisis, no siendo más que una presentación gráfica que simplifica los conceptos básicos a los que nos queremos referir sintetizados de forma significativa. Su topografía simplemente describe un estado de la cuestión y una supuesta jerarquía de conceptos, no un protocolo estricto que, en cualquier caso, nunca se puede aproximar a una Ciencia Política de la magnitud de las Relaciones Internacionales. Los mapas planteados serán pues poco más que un medio de visualización de las teorías sobre Estudios de Seguridad y las relaciones jerárquicas entre ellas.

Subyace en la región de estudio una subfractura dentro del mundo islámico a cuya civilización pertenece. Culturalmente existen dos subdivisiones que afectan directamente al modo de vida y al modo de entender la política de toda la zona. La primera sería la clásica división del mundo musulmán en chiítas y sunitas. De esta forma tendríamos una aparente división muy marcada entre los pueblos persas provenientes de Tayikistán y el resto de musulmanes. La segunda subdivisión, que atraviesa también a la anterior transversalmente, es la histórica fractura entre pueblos persas y pueblos otomanos.

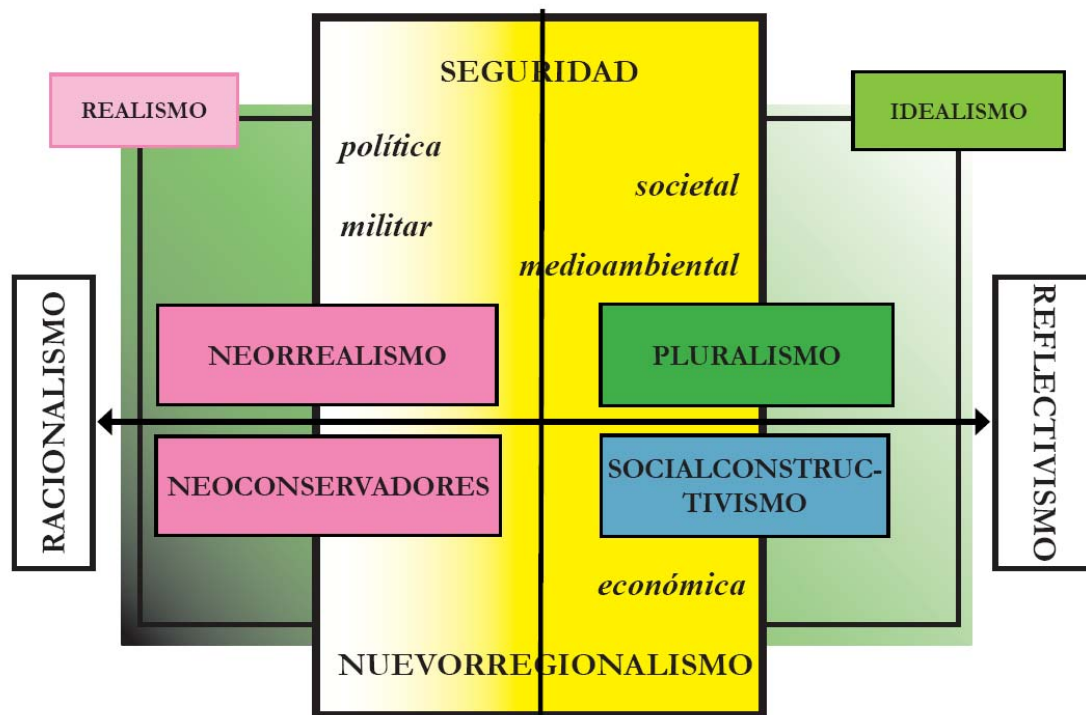
Las líneas de influencia serían parecidas a las anteriores, sin embargo, desaparecido el gran Turkestan, la idea de una gran región dominada por los turcomanos quedó más en una mera intentona que en una realidad verificable. Y no es baladí el asunto, ya que la tradicional convivencia de ambas culturas

¹ GADDIS, John L. (1991) "Toward the Post-Cold War World", *Foreign Affairs* (70 Primavera).

en toda la región propició de alguna forma el encuentro de ambas en un territorio compartido hasta la definitiva división llevada a cabo por los sucesivos Gobiernos soviéticos. Definitiva y artificial, de ahí que las líneas divisorias entre etnias, culturas e incluso lenguas provocaran más de un desastre social durante todo el siglo xx, y especialmente en el momento de la recuperación de las identidades, en lo que Oliver Roy ha definido como “fabricación de naciones” (Roy 1998).

Para adentrarnos, desde el punto de vista teórico en la región veamos cómo se podría ordenar el corpus analizado en el anterior capítulo. En primera instancia tenemos un mapa conceptual que ordena los contenidos teóricos y de las diversas corrientes en Relaciones Internacionales (en Capítulo 2, Cuadro 1: “Teoría de las Relaciones Internacionales (visión clásica, visión actual)”, 23), que tomado como referencia cristaliza en la aparición de las teorías sobre Seguridad como paradigmas dentro de lo que compondría la subdisciplina. Aquí tenemos el cuadro resultante:

Cuadro 4
Paradigmas de Seguridad



Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, el terreno de la Seguridad contempla las dos corrientes académicas principales -Realismo *versus* Idealismo, neoconservadores *versus* socialconstructivistas o Racionalismo *versus* Reflectivismo- que, enfrentadas una a otra, sirven de marco de referencia para situar las nuevas dinámicas de la Sociedad Internacional. La Seguridad es el eje de este mapa conceptual. Toda la base para la teoría de Relaciones Internacionales, en este mapa, está atravesada por las “seguridades socialconstructivistas” de forma que articula una salida en las prácticas “nuevorregionalistas”. Dentro de la teoría tenemos el debate planteado básico de racionalistas frente a reflectivistas pudiéndose superponer al cuadro antes mencionado (Capítulo 2, cuadro 1: 23), antes que condicionado, inscrito en la dinámica de actuación política impuesta por los riesgos, amenazas y retos a la Seguridad de los Estados. Estos, a su vez, inevitablemente condicionados por aquellos.

Los grandes cuadrantes de este mapa conceptual sintetizan los grandes debates en Relaciones Internacionales (Idealismo vs. Funcionalismo; Realismo vs. Cientifismo; Realismos vs. Postpositivismo; y la Síntesis Neo-Neo) aunque con diversas maneras de formulación específica de cada uno. La pregunta concreta es: ¿Cómo se aborda la Seguridad desde esa perspectiva teórica? o ¿qué implicación concreta puede tener el desarrollo de la Seguridad práctica en el terreno de su conceptualización? Observamos pues que ese eje propuesto de Seguridad, y los sectores en ella contemplados, atraviesa no sólo a las corrientes estructuralistas o constructivistas, sino a la casi totalidad de las teorías. ¿Dónde se unirían estas dinámicas? La respuesta es aparentemente sencilla: su punto de encuentro está relacionado directamente con las prácticas “nuevorregionalistas” de la Seguridad. Ambos lados del cuadro se unen en esa práctica, aunque con su propia matización, o escorados hacia sus propios intereses en el terreno práctico. Observamos cómo los sectores político y militar de la Seguridad tienen un mayor peso y consideración para las corrientes teóricas relacionadas con el Racionalismo. Mientras al otro lado encontramos los sectores medioambiental y “societal” más relacionados con las corrientes y teorías reflectivistas. El sector económico queda centrado, al igual que se encuentra en el centro de los intereses de ambos lados del panorama teórico.

La parte alta y baja del cuadro sintetiza la evolución de ambas grandes corrientes (reflectivistas y racionalistas) desde un punto de vista no sólo temporal sino al tiempo *quasi* ideológico. A la izquierda hallamos el paso de los realismos desde sus inicios hasta los neorrealistas y neoconservadores, simbolizado en el debate Neorrealismo vs. Institucionalismo neoliberal. A la derecha del mapa aparecen los pluralismos y el Postpositivismo como contrapeso de aquellos, y que en el terreno de la Seguridad es Socialconstructivismo.

La articulación, en el terreno práctico, para llegar a concretar este equilibrio nos la ofrece el ejemplo de la región Asia central. En los nuevos Estados-nación no existen Fuerzas Armadas propias, de forma que no pueden tener una Seguridad propia que garantice sus intereses nacionales independientemente de los otros. Surge de esta forma una dinámica “nuevorregionalista” que hace de la cooperación necesaria con los Estados vecinos la condición *sine qua non* para conseguir un cierto grado de seguridad, en cualesquiera de sus dimensiones o sectores. Todo ello en un entorno político global estable, en el que a pesar de los regímenes autoritarios la democratización no deja de ser la meta a conseguir sin la cual no es posible la evolución. Democratización que, en lo referente a las Fuerzas Armadas, se hace más que evidente.

6.1. De Westfalia al “Nuevorregionalismo”

El paso de la vieja Sociedad Internacional a la nueva Sociedad Mundial tiene precisamente en su definición el matiz adjetivo de lo internacional frente a lo mundial, según Arenal. Algo en lo que todos los teóricos de la materia coinciden es en el colapso del denominado sistema westfaliano internacional. Un sistema, antiguo pero no desechado o desaparecido, basado en una interpretación predominantemente interestatal que se impone todavía en la mayoría de las ocasiones en la práctica política y que, en el plano teórico de las Relaciones Internacionales y la Seguridad se plasma en el paradigma realista (Arenal 2002).

La distribución del poder entendido en términos político-militares era el núcleo alrededor del cual se estructuraba todo el sistema, y todavía continúa pretendiendo ser así en muchos casos. Esta fórmula nacida en la Paz de Westfalia (1648) tiene su espaldarazo histórico en el Congreso de Viena (1815), donde se instaura por primera vez un gobierno internacional de las Grandes Potencias en la Santa Alianza y el Concierto Europeo. Ya entrado el siglo XX verá su continuación en la Sociedad de Naciones y, posteriormente, el sistema de la Organización de Naciones Unidas. Los principios de orden priman sobre los de justicia, ejemplo de todo lo cual es el reparto del mundo realizado en las conferencias de Yalta y Potsdam al final de la Segunda Guerra Mundial, que desemboca finalmente en el sistema bipolar que refuerza el paradigma realista con todas sus consecuencias. A partir de entonces la disuasión nuclear y este sistema bipolar sólo se verán amenazados por tímidas manifestaciones centrífugas. El predominio de la fractura bipolar enmascara

otros problemas inminentes de la Sociedad Internacional en la segunda mitad del siglo XX. Se llegará en esta situación hasta el final de los años ochenta cuando deviene el derrumbe de una parte de esos pilares de la bipolaridad, y que en nuestro caso ilustrativo de estudio, Asia central, provoca una profunda transformación de los sistemas de relaciones internacionales en general, nuevas para este caso, y de sistemas de seguridad concretamente.

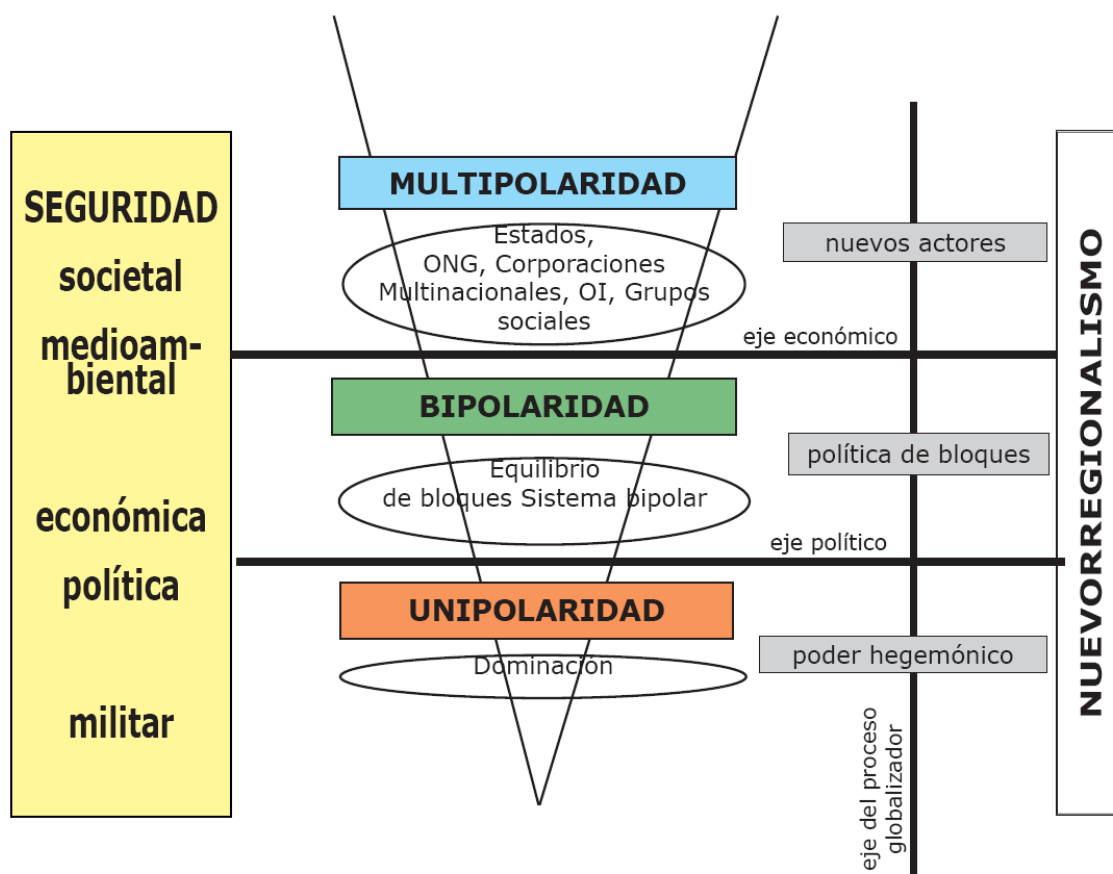
6.1.1. Paradigmas y Guerra Fría

La fractura principal que estabilizaba el universo internacional, la Guerra Fría, eliminaba al resto y lo convertía en un sistema muy resistente al cambio. Para los nuevos Estados-nación surgidos por la nueva situación el cambio será mucho mayor (las nuevas quince repúblicas independientes surgidas de la implosión de la Unión Soviética). Sólo subsiste una de las dos superpotencias, Estados Unidos, que intentará repetir la experiencia mediante la idea de un Nuevo Orden Mundial (NOM) lanzada en septiembre de 1990 ante el Congreso por el presidente norteamericano George Bush². El acontecimiento que le lleva a dicho planteamiento es la primera Guerra del Golfo, para la retirada de las tropas iraquíes de Kuwait. En el centro de este nuevo planteamiento se sitúan EEUU y la ONU, llegando a crearse, a raíz de ello, expectativas de resolución de conflictos abiertos como el de Afganistán, Angola, Camboya, El Salvador, Sahara Occidental o Somalia. Sin embargo, la propia heterogeneidad de la Sociedad Internacional y los nuevos conflictos surgidos en la parte del mundo ex influencia de la URSS dan al traste con el optimismo norteamericano.

El siguiente cuadro muestra cómo se organizan estos conceptos en la Sociedad Mundial alrededor del poder. En el anterior paradigma de Seguridad se comprobaba cómo las corrientes teóricas en Relaciones Internacionales están atravesadas por la práctica de las seguridades para generar los paradigmas de Seguridad. En este caso observamos cómo la teoría y la práctica del propio poder también están atravesadas por la Seguridad, en sus diversos sectores para dar como resultado una práctica “nuevorregionalista” de la Seguridad. Así, el eje que atraviesa la Sociedad Mundial desde la Estabilidad Hegemónica y la Unipolaridad, hasta la Multipolaridad, cristalizada en la participación de los nuevos actores nacidos al escenario internacional, encuentra una salida viable en las prácticas del “Nuevorregionalismo”.

² Ver, anteriormente citado (Capítulo 3, nota 47): “Toward a New World Order”, documento enviado por el presidente norteamericano George Bush al Congreso de los EEUU.

Cuadro 5
El eje del poder y los ejes transversales en las relaciones mundiales



Fuente: Elaboración propia.

En el nivel de la multipolaridad la difusión del poder es mucho mayor y las responsabilidades aumentan entre países. Pero si llegamos a un sistema “unipolar” la concentración de poder en un único Estado lleva a un mayor control del Sistema Internacional. El eje del proceso globalizador está de esta forma atravesado por los ejes económico y político en el que las funciones habituales del poder son influidas por aquellos. Dichas funciones son la seguridad, gobernación, la eficiencia económica y la cohesión social. Hoy es más que evidente que la Sociedad Mundial es un sistema todavía por hacer, cuya característica más destacada frente a las anteriores es su multicentrismo. Hablamos de Sociedad Mundial como un sistema internacional en profunda evolución en el que participan una gran cantidad de actores. De ahí que se haga necesaria la redefinición de algunos conceptos al hilo de los cuales surge necesariamente el concepto de Seguridad, en sus múltiples acepciones y con

sus múltiples facetas: colectiva, compartida, democrática y humana. De todos ellos saldrá el concepto de Seguridad global, aunque fuera heredero, al fin y al cabo, de la lógica racional y casi determinista que lo ha caracterizado desde la consolidación del Estado como único protagonista, con el interés nacional como núcleo de todas políticas exteriores.

Esta situación da como resultado las nuevas concepciones de la Sociedad Internacional en la segunda mitad del siglo XX. El Realismo como la más influyente de ellas lleva a la aplicación de los antiguos esquemas societarios que a pesar de las voces discordantes siguen primando, como comprobaremos en el ejemplo propuesto. Al nacer casi de la nada, los nuevos Estados surgidos de la desintegración de la URSS comienzan con la aplicación de políticas activamente asociadas a la tradición realista. La necesidad de fijar un punto de partida para este tipo de Estados comienza con la necesidad de definición de la Seguridad dentro de un territorio geográfico determinado.

El problema de la teoría realista surge si se asume que la Seguridad de un Estado depende de la maximización de su propio poder frente a otros Estados que no pueden llevarlo a cabo. La Seguridad propia depende de otro Estado en el denominado Dilema de la Seguridad³. Para los realistas reside en el equilibrio de fuerzas que contiene un sentido de orden frente a la sociedad anárquica (Bull 1980). El debate sobre las concepciones abiertas o más amplias sobre los Estudios de Seguridad frente a una visión más limitada a objetivos concretos quedó definitivamente abierto tras el final de la Guerra Fría. La Seguridad, en su versión más amplia toma carta de naturaleza a partir de los años noventa. Aunque conserva de la anterior situación internacional la amenaza de catástrofe nuclear, que continúa con una presencia importante dentro de las políticas exteriores de todos los Estados. Ullman definía la amenaza a la Seguridad como: “Una acción o secuencia de acontecimientos que primero amenaza severamente y en un relativamente corto espacio de tiempo con degradar la calidad de vida de los habitantes de un Estado o, segundo, amenaza significativamente la capacidad de decisión sobre determinadas políticas posibles por parte del Gobierno de un Estado, o de entidades privadas no gubernamentales (personas individuales, grupos y asociaciones o empresas) dentro del Estado” (Ullman 1983: 133). Los realistas critican esa fórmula señalando que los Estudios de Seguridad deben definir el estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar.

³ Es claro que en Asia Central la seguridad, a partir de las independencias surgidas con el desmembramiento de la URSS, comienza con la aplicación de una primera fase de políticas de tradición realista, en las que están presentes sin duda todas las connotaciones del Dilema de Seguridad. Sin embargo, están atravesadas aquí, todas estas relaciones bilaterales y multilaterales, por un eje muy claro como lo es la tutela de Rusia sobre las repúblicas ex soviéticas.

El punto de inflexión para las ex repúblicas soviéticas lo encontramos con la fundación de la Escuela de Copenhague, con Buzan, De Wilde y Wæver y sus estudios estratégicos.

Las amenazas y las vulnerabilidades pueden surgir en muchas áreas diferentes, tanto en el terreno militar como en el no militar, pero para ser tenidos en cuenta como aspectos que afectan a la Seguridad han de cumplir estrictos criterios definidos que los distingan de lo meramente político. Tienen que ser escenificados como amenaza existencial para un caso concreto por un actor titular de la Seguridad que por lo tanto genera la puesta en práctica de medidas de emergencia más allá de las que habitualmente pudiera generar (Buzan et al. 1998: 231).

Las amenazas surgen en áreas diferentes, ya sea militar o no, pero para llegar a considerarse como amenazas a la seguridad pública tienen que responder a criterios definidos que los distinguen de lo meramente político. Es decir tienen que ser amenazas para un actor que genera la puesta en práctica de medidas de emergencia por parte del poder⁴. La contradicción viene de que Buzan, como realista estructural, acepta al Estado como protagonista, aunque sólo para determinados tipos de Estado. Es decir, los más fuertes que, al coexistir con la denominada “anarquía madura”, coadyuvan en la puesta en práctica y el desarrollo de los derechos humanos internacionalmente aceptados. Por anarquía madura se entiende una idea de puesta en práctica de políticas sobre Seguridad dependientes de los más poderosos, que tiene lugar normalmente en los Estados en procesos de democratización, como las ex repúblicas soviéticas de Asia central.

6.1.2. Acontecimientos que cambian la teoría

El cambio radical producido a partir de la última década del siglo pasado hace que la agenda internacional de Seguridad se haya diversificado hasta extremos antes insospechados. Entran en juego nuevos factores que hay que analizar, como el medioambiente, las catástrofes humanitarias, el terrorismo, el tráfico de drogas y el crimen organizado, entre otros. Ello ha llevado a centrar las políticas de Seguridad en terrenos distintos del militar, e incluso a que una organización como la OTAN haya tendido en los últimos años a incrementar su foco de actividades no militares. En este orden de cosas, Wirtz señala que las amenazas a la Seguridad debidas al espectro detectado -medioambiental,

⁴ *Securitizing item*, o asuntos “segurizables” (ver BUZAN et al. 1998).

crimen organizado, prácticas económicas fraudulentas, etc.- no pueden ser asumidas por los ejércitos, de forma que se verifica una paradoja entre la seguridad ofrecida por el Estado y la seguridad real. La pregunta, ya planteada anteriormente es: ¿Qué constituye exactamente un asunto de seguridad y cuál es la forma de afrontarlo? (Wirtz 2002). Si las personas, de forma individual, o un grupo de personas o alguien relacionado con la Administración o con un Gobierno, perciben algo que amenaza sus vidas de alguna forma y se responde políticamente a ello, entonces ese asunto debe ser tratado como asunto de seguridad. Como habíamos visto con anterioridad, es esta aproximación es bastante apropiada en relación con las nuevas amenazas surgidas a partir del final del siglo XX, ya que es demostrable que las personas piensan en seguridad en términos muy distintos a cómo se hacía antes del final de la Guerra Fría, donde imperaba la amenaza nuclear. Como ejemplo observemos el siguiente cuadro para comprobar cuáles son realmente esas amenazas percibidas.

Cuadro 6 **Temores ante amenazas a la seguridad de los habitantes de la UE**

Año 2000, expresado en porcentaje (%). Universo: 15.900 personas entre los 15 países de la UE, en noviembre y diciembre de 2000.

1	Crimen organizado	77
2	Accidente nuclear en una planta	75
3	Terrorismo	74
4	Conflicto étnico	65
5	Descontrol de ADM	62
6	Epidemias	57
7	Lanzamiento accidental de armas nucleares	55
8	Guerra Mundial	45
9	Guerra convencional	45
10	Conflicto nuclear	44

Fuente: MANIGART 2001: 4-5.

Así se demuestra cómo ha cambiado esa percepción en el fin de siglo. Estamos hablando de un universo perteneciente a la UE, pero si trasladásemos la pregunta a Asia central encontraríamos también una disparidad de criterios similar a la obtenida en esta encuesta.

6.1.3. Globalización y Regionalización en Seguridad

Esta visión de la seguridad no tiene un único marco de referencia, ni un mapa concreto para la actuación, ni una relación directa de acción-reacción. El vértigo histórico invade las previsiones de actuación de cualquier actor, desde los Estados y sus Gobiernos hasta las personas individualmente. Sólo hay una forma de entender dichas políticas y por tanto los Estudios de Seguridad, y es a través del estudio de la amalgama de dinámicas nuevas que caracterizan a la Sociedad Internacional. La ruptura de ambos esquemas plantea una agitada forma de hacer las cosas en materia de política exterior, y en muchas ocasiones sin una orientación fija. La globalización ha inundado la vida internacional en general y la particular de cada persona. Sin embargo, es necesario explicar el sentido en el que tomamos el término para este estudio, ya que el propio término globalización goza de una polisemia exacerbada, máxime en esta teoría, donde globalización y regionalización se dan la mano para explicar los nuevos fenómenos dentro de las relaciones internacionales.

Según sugiere Arenal, entre las nuevas dinámicas mundialización e interdependencia van por delante de globalización. Y es necesario atender a ellas porque en la primera tienen origen todas las demás. Mundialización de la Sociedad Internacional da como resultado esa característica inherente a cualquier proceso internacional que es la de encontrarse en un proceso tendente a la universalización de sus efectos (Arenal 2002). Viene determinada sobre todo “por el desarrollo e incremento, que se ha producido en los últimos tiempos, de las interacciones que se realizan trascendiendo las fronteras, es decir, superando las mismas y consecuentemente la lógica espacial del Estado, y la lógica del tiempo imperante hasta hace poco”⁵.

La globalización conlleva tres procesos independientes pero complementarios: una creciente interdependencia; la necesidad de una lógica de comprensión del espacio mundial; y la interpenetración creciente de unas y otras sociedades. Todo ello se hace patente en el día a día de cualquier persona, desde el nivel económico hasta el comunicacional. Ha sido un proceso fuertemente contestado tanto política como teóricamente. El proceso, aunque mundial, es evidentemente sospechoso por su carga ideológica, derivada de su supuesta irreversibilidad, y es contestado sobre todo en su parte económica, como representante de esa carga ideológica exacerbada, en las cumbres de la Organización Mundial del Comercio

⁵ SCHOLTE, Jan Aart (1997) “Global Trade and Finance”, en BAYLIS, J. y S. SMITH (eds.) *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations* (429-447), Oxford: Oxford University Press.

(OMC)⁶. Pero la protesta también es distinta, tanto cualitativa como cuantitativamente, ya que también ha traspasado las fronteras territoriales de los distintos espacios geográficos, debido a las dinámicas de mundialización, con la extensión del capitalismo mundial, y las interdependencias, con la revolución tecnológica. Por lo tanto existen tres categorías que generan y facilitan la globalización: factores tecnológicos, con innovaciones científicas o de transportes y de producción y comunicaciones; factores económicos, con procesos de integración comercial de la actividad productiva transnacional; y factores políticos e institucionales, derivados del papel de los Estados, ya que expresan y organizan las fuerzas sociales y culturales (Arenal 2002).

El siguiente mapa muestra cómo se organiza la nueva Sociedad Mundial y, sobre todo, cómo la Seguridad está atravesada y centra a la vez los procesos globalizadores descritos. El tercero de nuestros mapas conceptuales nos muestra la Seguridad situada ahora entre los procesos regionalizadores y globalizadores.

Cuadro 7
Regionalización y Globalización en Seguridad



Fuente: Elaboración propia.

⁶ Los problemas de seguridad de la OMC (Organización Mundial del Comercio) cada vez que se reúne pasan por la actuación de los denominados grupos antiglobalización, cada uno con sus connotaciones específicas.

Los sectores de la seguridad median aquí entre los procesos globalizadores y regionalizadores instalados en la actual Sociedad Internacional. Las bases docimantes en estas circunstancias como son el régimen de ideas y reglas impuestas por la propia superación del espacio geográfico y temporal que imponen las nuevas dinámicas, da paso de nuevo al protagonismo del “Nuevorregionalismo” como tendencia que contempla y contiene en sí mismo a este fenómeno. Sin embargo no puede quedar ahí la explicación al fenómeno y aunque tengamos evidentes rasgos de esta tipificación en el caso centroasiático, hay que dar un paso más en el análisis teórico de la Seguridad como eje vertebrador de las relaciones internacionales tras el 11-S.

6.2. Concreciones políticas a los paradigmas de Seguridad

Se comprueba que el pensamiento en lo que se refiere a los Estudios de Seguridad pretende llegar a independizar esta disciplina frente a las Relaciones Internacionales, dadas sus características particulares. Los paradigmas de Seguridad, en su búsqueda de una herramienta analítica más acorde con las circunstancias, pretenden acercarse a una óptica globalizadora, desde la perspectiva de estudio de las nuevas amenazas y riesgos. Todo ello en un marco en el que no sólo se analiza la dimensión estatal de la Seguridad sino que se incluye en el estudio la seguridad individual. La seguridad se estudia, en este sentido, como un instrumento de la comprensión de dinámicas regionales y globales “entre actores no necesariamente estatales, que utilizan medios no necesariamente militares” (Sánchez Cano 1999: 11).

El enfrentamiento teórico entre los partidarios de la Seguridad como disciplina independiente y los que sostienen que es una especialización dentro de las Relaciones Internacionales se basa en las visiones del problema de los realistas frente a los constructivistas. Los primeros lo ven dentro de la esfera de la política interna de cada Estado y de los intereses nacionales particulares de cada uno, convirtiéndose en objeto de estudio de la Ciencia Política, e integrando sus dinámicas en la política desarrollada por las instituciones internacionales formales, dentro de las relaciones internacionales. Frente a ellos está la dimensión internacional mucho más amplia en la que se plantea, ya a partir del periodo de entreguerras, la seguridad como una necesidad colectiva, plasmándose en la Sociedad de Naciones. La Seguridad como concepto se convierte así en un “constructo” y no una respuesta o reacción a una determinada dinámica.

6.2.1. El debate teórico

Se plantean dos enfoques divergentes entre las llamadas visiones convencionales y no convencionales de la seguridad. El primero se ocuparía de la idea de Seguridad Nacional desarrollada de forma estatal y con los estudios estratégicos, desde el punto de vista militar, como área de investigación. El segundo tendría enfoques diferentes del plenamente estatocéntrico, con el estudio de la paz, los conflictos y los trabajos relativos a institucionalismo internacional como bases para la investigación. Sintetizando la idea de Sánchez Cano, y dentro de este planteamiento, las corrientes convencionales de Estudios de Seguridad corresponderían a las visiones realistas y sus escuelas sucesoras, y las no convencionales al Socialconstructivismo más legítimo. Sin embargo esta exposición nos lleva a la comprobación de que ambas corrientes, con el Pluralismo por medio, nos han dejado un panorama en el que se hace obligatoria una nueva salida al enfrentamiento académico entre ambas corrientes. La práctica política del día a día pone de manifiesto que ambas convergen en el movimiento del “Nuevorregionalismo”, no como teoría sino como desarrollo práctico y, al fin y a la postre, como paradigma de Seguridad.

La noción más clásica del pensamiento realista en torno a la Seguridad tiene como presupuestos su predominancia del equilibrio de poder como principio regulador de las relaciones internacionales, teniendo en cuenta que la teoría de la disuasión implica no sólo la capacidad de autodefensa de los Estados, sino también su capacidad de suponer una amenaza para los demás. Por otra parte, la política estadounidense de Seguridad encabeza y diseña la propia teoría, a pesar de que su concepto de Seguridad Nacional, en este caso, es más amplio que el que considera únicamente su dimensión militar, y abarca otros aspectos como las nuevas amenazas y riesgos internacionales.

Por su carácter cambiante en función de los propios cambios de la sociedad es arriesgado ofrecer una definición única del concepto de Seguridad sin caer en cierta inconsistencia científica. La Seguridad es un concepto enormemente fragmentado y evoluciona en sus significados dependiendo de esos cambios. Los retos y amenazas han cambiado y los Estados tienen que buscar nuevas fórmulas para enfrentarse a ellos. La Agenda de Seguridad está en constante actualización con la reevaluación de las amenazas. El final de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría reforzaron el concepto unidimensional de Seguridad, encubriendo los cambios de la Sociedad Internacional, aunque aun así aparecen las primeras críticas a la concepción dominante. Desaparecida la percepción de amenaza unidimensional (militar) y unidireccional (el Bloque del Este), Estados y OI perciben una serie de tensiones y riesgos

multidimensionales y multidireccionales que alteran la concepción de Seguridad europea⁷. Los Estados deben afrontar circunstancias fuera de su control y ven que las respuestas y políticas exclusivamente nacionales no bastan para afrontar las nuevas amenazas. El Sur se proyecta o es percibido como amenaza para la seguridad del Norte por diversas razones. La primera de ellas es que sus graves problemas se transforman en mundiales. A continuación los problemas del Sur son por su misma naturaleza planetarios. Hay, además, problemas compartidos como por ejemplo el narcotráfico. La posesión de recursos estratégicos afecta a los intereses del Norte, de lo cual es un caso palmario Asia central. Y, por último, la conciencia de confrontación de algunos países del Sur se traduce en políticas armamentísticas y terroristas, de ahí la amenaza surgida a partir de los atentados del 11-S.

La evolución de todo ello se expresa incluso en los planteamientos de la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense y su NOM: Los puntos centrales son el acceso libre y regular a las fuentes de energía, la protección del medio ambiente, la estabilidad de los mercados mundiales, la libertad y seguridad del comercio aéreo y marítimo, el control de los flujos migratorios, y, sobre todo, la represión del terrorismo y el narcotráfico y el control de la proliferación de armas biológicas, químicas y nucleares. Es lo mismo que dice la OTAN en su Nuevo Concepto Estratégico (Washington 1999). El carácter multidimensional de la Seguridad tiene las siguientes dimensiones: militar, política, económica, societal y medioambiental (Buzan 1991). Habría que incluir la inseguridad e inestabilidad internacional, pero, sobre todo, la dimensión humana, con protección y vigencia de los derechos humanos y la democracia frente a amenazas de carácter político proveniente de la existencia de regímenes opresivos y dictatoriales.

6.2.1.1. Realismo político y orden internacional: las imágenes realistas del orden internacional

De los paradigmas sobre Seguridad el que más peso específico ha tenido a lo largo del siglo pasado es el Realismo. Y no ha dejado de ser así, ya que sus teorías sucesoras recobran pujanza a raíz de los últimos acontecimientos del siglo. “En lugar de un marco teórico coherente, perfectamente articulado en sus tres niveles, descriptivo, prescriptivo y predictivo, lo que encontramos son imágenes a modo de mapas aproximados de las relaciones internacionales”. (Palacio de Oteyza 2003: p. 7). Estas son: la imagen geoeconómica, la multipolar y la unipolar, pero además existe una cuarta variante de esta última que sería la imperial. La idea está recogida en el trabajo de Michel Mastuondo

⁷ GRASA, Rafael (1993) “La seguridad europea en 1992: Conceptos en expansión e instituciones interdependientes”, *Anuario Internacional CIDOB 1992*, Barcelona: Fundación CIDOB.

que describe la situación como un nuevo giro de las teorías y políticas realistas tras los acontecimientos surgidos y la nueva dinámica de relaciones (Mastuondo 1999).

La primera visión es la geoeconómica, y describe un mundo regido por la competencia militar trasladada al mundo de la economía, dominado por las potencias industriales. Los Estados-nación conservan su condición de principales actores del sistema en una competición por los mercados, las materias primas, el empleo de alto valor añadido y el dominio de tecnología avanzada. Las potencias serán proclives a cooperar en términos de ganancias relativas con políticas exteriores competitivas. Ello lleva a la regionalización de la economía mundial realizada en torno al eje de EEUU, la Unión Europea y Asia, como principales focos de tejido económico. En torno a este eje se aglutina el poder mundial, sin embargo las corporaciones multinacionales, en este escenario, restan protagonismo a los Estados. Así se demuestra que no existe “evidencia empírica de que regionalización y globalización sean mutuamente excluyentes por definición”⁸. En los terrenos económico y de Seguridad pueden observarse tendencias contrarias que hacen muy difícil un balance concluyente del poder predictivo de la imagen geoeconómica.

La segunda, la imagen realista multipolar, es compatible con la anterior ya que estudia el regreso al tradicional equilibrio de poder con un peso decisivo del factor militar. Aquí intervienen la flexibilidad de las alianzas y la ausencia de un *hegemon*. Según estos realistas, con el ex secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger a la cabeza, la bipolaridad fue una “anomalía histórica” y la multipolaridad es el “estado natural del orden internacional” (Kissinger 1994). El orden del sistema, integrado por cinco o seis grandes potencias y una multiplicidad de Estados más pequeños se dará como resultado del equilibrio de los intereses nacionales en competencia. Estados surgidos de la desintegración soviética, Estados postcoloniales y Estados continentales, como China, India, Rusia, Estados Unidos o una posible Europa unificada, serían los actores de este orden complejo. (Kissinger 1994). El contraste con la imagen geoeconómica se produce ya que la competición se desarrolla principalmente en el terreno militar y de la Seguridad. Se trata de un orden internacional regido por los Estados más poderosos, con EEUU a la cabeza, y no por los mercados regionales o globalizados. Una vez desaparecida la amenaza soviética, el Neorrealismo predice para Europa una etapa inestable, propia de los sistemas multipolares (Palacio 2003: p. 16). La imagen de la multipolaridad esta sustentada así en las políticas de contrapoder

⁸ Sobre estos aspectos, ver KRUGMAN, P. (1994) “Competitiveness, a Dangerous Obsession”. *Foreign Affairs*. (73: 28-44); HIRST, P. y G. THOMPSON, (1999) *Globalization in Question*, McGraw-Hill; y HELD, D., A.G. MCGREW, D. GOLDBLATT, D. y J. PERRATON (1999) *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.

y la reestructuración del orden global que éstas implican. Aunque su adecuación a la realidad es incierta en los niveles descriptivo y predictivo.

Tras el 11-S, existen resistencias de los llamados por EEUU Estados canallas, *rogue states*, y por parte de las células del terrorismo internacional, como las pertenecientes a Al Qaeda, que suponen un contrapeso real de la hegemonía estadounidense. Las nuevas tendencias de revisión estratégica surgidas muestran la debilidad de la disuasión y la capacidad nuclear, desvanecida a favor de otro tipo de amenazas y riesgos como el de que ese tipo de armamento caiga en manos del propio terrorismo. El orden multipolar provoca las nuevas condiciones de inseguridad y de vulnerabilidad mutua creadas tras el 11-S, en combinación con la mencionada estrategia de contrapoderes en las instituciones internacionales.

La tercera de las imágenes es el sistema unipolar en el que EEUU actúa como garante del orden internacional. Se trata de una estructura de poder por encima de las demás, que no pueden si quiera contrarrestarla. Aunque dentro de ésta hay dos subdivisiones, la unipolaridad como sistema anárquico con supremacía de EEUU y sin jerarquía internacional, y una segunda en la que la unipolaridad se acentúa, de forma que el resto de potencias se hace irrelevante y se da pie a la instauración de una jerarquía. Se impone una política imperial por la fuerza militar y la hegemonía económica. Con esta doble visión se evidencia la solidez de la teoría realista ortodoxa, ya que ambas sugieren el fin del mecanismo del equilibrio de poder automático o deliberado. A pesar de ello podemos decir que conservan otros elementos clave del Realismo. Estas características son el estatocentrismo, la importancia del poder militar o la fungibilidad económico-militar.

Por último, surge lo que podríamos denominar una variante de la imagen unipolar en la denominada imagen imperial. En ella sólo existe una gran potencia, EEUU, con todas las capacidades inherentes para la formación de un imperio global pudiendo socavar el mecanismo del equilibrio de poder⁹. Es la imagen de la TEH. En ella la agenda exterior estadounidense pasó de concentrarse en la economía a centrarse en la Seguridad. A ello hay que añadir un “giro de estrategia”, del multilateralismo firme, *assertive multilateralism*, al unilateralismo. Bush decreta un estado de guerra o excepción y sustituye su planteamiento de una política exterior defensiva, cuyo símbolo es el Proyecto de Defensa Antimisiles, por una ambiciosa “guerra contra el terrorismo” global con el objetivo de imponer la hegemonía estadounidense, lo que obliga a una presencia militar en todo el mundo” (Palacio 2003: p. 25). Aunque la explicación teórica de la imagen imperial trata de enraizarse en la tradición

⁹ WOLFORTH, W. (1999) “The Stability of a Unipolar World”, *International Security*. (vol. 24 nº 1 verano).

realista no pretende encuadrarse en dicha escuela. Este imperialismo tiene dos lecturas: la de un producto de la progresiva pacificación democrática mediante guerras, y la de un proceso de fuerte inestabilidad y violencia sin fin. La primera es la base del Neoconservadurismo de Perle, Kristol o Kagan, que se inspira en la división del mundo entre las esferas premoderna –Estados fallidos, *failed status*, y canallas, *rogue states*–, moderna –EEUU, China, Brasil, India– y posmoderna –Europa–, del diplomático británico Robert Cooper¹⁰. La segunda, el “desorden imperial”, presenta un futuro incierto inspirado en los elementos más pesimistas de Tucídides, Maquiavelo, Hobbes o Kissinger, describiendo el mundo como un espacio fragmentado tras la Guerra Fría, donde el empleo de la fuerza es el único modo de supervivencia. La división del mundo entre ricos y pobres, agravada por la globalización económica, la presión demográfica y la lucha por los recursos escasos –agua o petróleo–¹¹, se agrava en extensas áreas de África, América del Sur o Asia central y obliga a Occidente a ponerse a la defensiva (Palacio 2003).

6.2.2. Clasificación de la Seguridad

Frente a la visión realista o convencional se sitúa una más abierta en la que la paz y los conflictos forman parte de los estudios estratégicos, y en la que se contemplan los profundos cambios surgidos en la Sociedad Internacional en los últimos años del siglo pasado. Existen varias vías dentro de una misma aproximación constructivista de los Estudios de Seguridad. La primera examina el uso del término Seguridad dentro de los estudios sobre paz y conflictos, centrándose en su definición y en el cómo alcanzarla. La segunda estriba en la consideración de todos los estudios internacionales como Estudios de Seguridad (Sánchez Cano 1999).

Existe de esta forma una innegable atracción de los polos opuestos planteados teóricamente. Dentro de este tipo de análisis caben varios elementos caracterizadores de la Seguridad. En primer lugar la investigación por la paz goza de una tremenda heterogeneización que obliga necesariamente al análisis temporal. Es decir, no es posible generalizar el uso y la definición de la Seguridad para todos los momentos históricos, de ahí la necesaria periodificación para conseguir establecer los presupuestos sobre los que se asienta la teoría. La propia herencia de Kant en los neokantianos, o de Grocio

¹⁰ COOPER, R. (1996) *The Post-Modern State and the World Order*, Londres: Demos.

¹¹ Es precisamente el agua y el petróleo, junto con la demografía, el punto de inflexión político y económico para el intento de despegue de las repúblicas ex soviéticas de Asia Central. Ver HORSMAN, Stuart (2001) *Water in Central Asia: Regional Cooperation or Conflict?*, Brookings Institution Press, Londres.

en otros pluralistas, desaparece al positivarse la teoría en diversos trabajos. La Seguridad impele la creación de instituciones que pongan en común los intereses estatales, sin suponer por ello que estamos ante visiones realistas de la Seguridad. Éste es precisamente el acercamiento aquí planteado, y que da como resultado el “Nuevorregionalismo”, en los que la Seguridad no se puede plantear como un juego de suma cero, sino como un bien individual o regional, alcanzable sólo de forma colectiva o global. Por otra parte es ampliamente crítico con la disuasión realista y sus derivaciones. La Seguridad no convencional, en término utilizado por Sánchez Cano, y los estudios por la paz analizan las posiciones contrarias sobre rearme, nuclearización y la forma en que se llevan a cabo las políticas de desarme tuteladas por las grandes potencias. En esta misma línea se denuncia la dimensión de la Seguridad como una ideología conservadora que se relaciona exclusivamente con la protección de la Seguridad interna de determinados Estados, en clara alusión a las políticas de Seguridad de los EEUU, donde, como ejemplo, se señala que una parte importante de la actividad productiva, cultural e investigadora está orientada hacia la Defensa.

El tercer y último elemento de esta construcción teórica es precisamente la reconstrucción, a través de los estudios de paz y conflictos, del propio término Seguridad. Viene otra vez al caso la necesaria periodificación para comprobar la evolución del término. Desde el periodo de entreguerras mundiales, en el que primó la idea de una Seguridad colectiva, hasta el nuevo siglo donde se convierte en Seguridad compartida. Dentro de esta perspectiva hay que tener en cuenta los referentes de Seguridad (lo que el Socialconstructivismo denomina asuntos o temas susceptibles de “segurización”; las amenazas que provocan la inseguridad, tanto individual como internacionales; y, por último, los instrumentos en juego para realizar las políticas de seguridad).

En el fondo, para el pensamiento más cercano al Constructivismo, sea o pertenezca a cualquier escuela pluralista o estructuralista, la Seguridad no se basa en la capacidad militar de los Estados y sus posibilidades de ponerla en funcionamiento, sino en la consecución de “un clima político de justicia, cooperación y confianza en el que el recurso a la fuerza armada sea, por innecesario, escaso” (Sánchez Cano 1999: 29).

6.2.2.1. Seguridad nacional y equilibrio de poderes

La guerra ha sido siempre un elemento aceptado universalmente como característica inevitable de las relaciones entre Estados. Como hemos tenido oportunidad de comprobar, esa constante está impresa de forma indeleble en toda la teoría realista. Se trata, sin embargo, de las mismas tesis que se vieron

suspendidas tras el fin de la Guerra Fría, como fin de la explicación y justificación de la existencia de la teoría. Las últimas grandes guerras en el sentido clásico del término tuvieron lugar en el siglo pasado y fueron las de Corea y Vietnam, como punto de explosión periférica de la tensión entre bloques centrales, y que acabó, para contradicción de teóricos realistas, con una transición hacia la paz, retando así algunas de las tesis en el estudio de la seguridad militar.

Los asuntos que dominaron las Relaciones Internacionales en este final del siglo fueron la Guerra Fría y el proceso descolonizador. Ambos fueron resueltos antes de 1990, pero su legado sobrevive a la Sociedad Internacional global actual y está presente en la conceptualización de la seguridad militar por los Estados. La mayor alianza militar del siglo xx sobrevive, y algunos conflictos de la Guerra Fría también, aunque de forma diversa. Por otra parte, la descolonización del siglo pasado, heredera de la decimonónica, se extiende al mundo entero, y en casos como el de la región Asia central adquiere un nuevo significado que requiere de la atención de los teóricos.

Comenzando por el escenario del último medio siglo hay que señalar que aunque el término Guerra Fría se lo apuntan el político Bernard Baruch, el escritor Walter Lipman y el periodista H.B. Swope, su embrión estaba ya en el siglo XIV. Es entonces cuando el infante Don Juan Manuel lo utilizó para describir un estado de relaciones entre países, hostiles, para caracterizar las relaciones entre el Reino Cristiano y el Islam. El siglo XX recupera para presentar el enfrentamiento entre Capitalismo y Comunismo. Se mantenía el “equilibrio del terror”¹² y la carrera armamentista como base política para el quehacer diario en política internacional.

Tres escuelas se disputarán entonces el análisis. La primera son los Tradicionalistas, con Feis y Schlesinger¹³ a la cabeza. Ambos echan la culpa de la Guerra Fría a la URSS diciendo que su pretensión básica consistía en expandir su influencia a Europa, instalando tropas en los países de influencia y rechazando frontalmente el plan Marshall. Una segunda corriente la conforman los revisionistas, con Kolko y La Feber¹⁴ que, frente a los anteriores, culpan a EEUU de la situación, desde la participación occidental en la guerra civil rusa hasta la bomba de Hiroshima, señalando que se trata de una demostración de fuerza frente a la Unión Soviética, y señalando que éste

¹² Ver BOTTOME, Edgar M. (1986) *Balance of Terror: Nuclear Weapons and the Illusion of Security, 1945-85*, Nueva York: Beacon Publishers.

¹³ Ver FEIS H. (1970) *From Trust to Terror. The Onset of the Cold War 1945-1950*, Nueva York: Norton; y SCHLESINGER, A. (1967) “The Origins of the Cold War”, *Foreign Affairs* (46-1: 22-52).

¹⁴ Ver KOLKO, G. y J. KOLKO (1972) *The Limits of Power: The World and United States Foreign Policy 1945-1954*, Nueva York: Harper & Row; y LAFEVER, W. (1991) *America, Russia and the Cold War 1945-1990*, Nueva York: McGraw-Hill.

último tan sólo ejercía su derecho a la defensa. Por último, y en tercer lugar, quedan los post-revisionistas aparecidos en las décadas de los setenta y los ochenta. Entre ellos John Lewis Gaddis¹⁵, quien dice que ambos actuaban expansivamente en un proceso inevitable. La decadencia de Alemania, Francia y el Reino Unido tras la Segunda Guerra Mundial dejó el campo libre a ambas potencias, actuando en una lógica de *power politics*. La situación se convertiría de este modo en un equilibrio de poderes parecido a cualquier clásico de la Historia Universal.

En cualquiera de los tres casos la realidad nos muestra cómo existe una intensificación de la política exterior estadounidense. Así se describía en la denominada doctrina Truman, establecida por el presidente norteamericano y que justificaba esta acción exterior como la ayuda necesaria que los EEUU debían prestar a los pueblos subyugados por minorías armadas (refiriéndose a los marxistas revolucionarios) o por presiones extranjeras (en clara referencia a la Unión Soviética). Se consideraba a la URSS como una amenaza grave, llevando a la política exterior estadounidense a la firma de numerosos acuerdos bilaterales y multilaterales con países asiáticos (Corea del Sur) y europeos cercanos a la Unión Soviética. La Guerra Fría no fue, además, un acontecimiento puntual, sino que pasó por diversas fases. Los teóricos definen una Primera Guerra Fría, con su inicio entre los años 1943 y 1949, más tarde se pasaría a la confrontación directa, entre 1949 y 1953, una fase de deshielo, entre 1953 y 1962, y una de cierta coexistencia hasta 1969. A partir de ese año, con la llegada de Nixon, se produjo un paréntesis en el que se prodigaron las reuniones y los intentos de acuerdos sobre desarme, hasta llegar a los Acuerdos de Helsinki de 1975. Pero, pasado el tiempo, con la invasión de Afganistán por parte de la URSS en 1979 se produce lo que los teóricos denominan Segunda Guerra Fría, con una confrontación directa hasta 1985, año en el que con la llegada de Gorbachov al poder empezará la fase final del enfrentamiento.

La descolonización es el segundo fenómeno incidente y mediatizador de las relaciones entre Estados en el final de siglo. Son pocos los países que quedan por descolonizar, sin embargo el proceso conllevó grandes periodos de violencia. El caso de Namibia es particularmente decisivo, ya que su independización de Sudáfrica, en 1990, supone un último punto de inflexión dentro de este tipo de procesos, si tenemos en cuenta que a mediados de siglo, en 1945, en África sólo existían tres Estados independientes: Sudáfrica, Etiopía y Liberia. El caso africano es pues la muestra paradigmática de la evolución de la Sociedad Internacional en los últimos años del siglo. Aunque hemos referido antes el caso de Asia central como un proceso descolonizador, sin embargo no entra dentro de esta categoría, ya que su importancia reside

¹⁵ GADDIS, John Lewis (1997) *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Oxford, Clarendon.

básicamente en su condición de Estado postsoviético, aunque luego veamos cómo en la práctica y desde tiempos anteriores a la Revolución, su estatus era más parecido al de una colonia que al de repúblicas o Estados soberanos. El punto de inflexión, o mejor dicho de cierre, para esta primera parte del proceso democratizador en las repúblicas ex soviéticas serán las denominadas “revoluciones de color” en las que se termina por derrocar a los regímenes autoritarios de tres de ellas –Georgia, Kirguizistán y Ucrania- para dar paso a una primera fase de democracia consolidada.

Tras la disolución de la Unión Soviética, y el intento de liderar un mundo unipolarizado por el presidente Bush y su NOM, llegó la vertiginosa lucha por la concepción de una idea, una teoría, que ofreciera explicación práctica de los acontecimientos y sirviera de guía para las nuevas formas de relaciones entre Estados. El “fin de la historia” de Fukuyama¹⁶, en 1992, con la victoria de Occidente, fue la más debatida de las teorías propuestas, y los EEUU cambiaron la doctrina Truman por la doctrina Clinton de promoción de la democratización en el mundo, como política exterior explícita. Se trata de un paréntesis político en la continuidad de las administraciones republicanas entre los dos presidentes Bush¹⁷. La proposición de que las democracias no hacen la guerra entre sí es sostenida empíricamente, y se va abriendo hueco el optimismo kantiano de la Paz Perpetua, con la trinidad democracia-comercio-cooperación internacional como punto de partida sólido para mantener esas relaciones entre Estados. El número de democracias en el mundo ha avanzado de los 66 países democráticos existentes en 1987, de un total de 164, a las 121 democracias existentes en 2002, de un total de 192 Estados soberanos. Estas cifras llevan a los neokantianos a plantearse la posibilidad de la cristalización real de la Paz Perpetua. De ello se deduce objetivamente que sí es verificable que la solución de problemas entre Estados democráticos no requiere del uso de la fuerza militar.

6.2.2.2. *Seguridad colectiva*

Dentro del pensamiento no convencional de la Seguridad encontramos que la noción del concepto viene determinada por su propia reconstrucción (Sánchez Cano 1999). La idea surge en el periodo de entreguerras para regular el uso de la fuerza, desde perspectivas legalistas e idealistas, y dotar de una mayor estabilidad a las relaciones internacionales. Según señala Sánchez Cano,

¹⁶ En 1989 Fukuyama escribió un artículo llamado "El fin de la historia", que luego dio origen al libro *El fin de la historia y el último hombre*, donde se afirmaba que la caída del comunismo y el triunfo de las democracias liberales marcaban el comienzo de la "etapa final" en la que no había más lugar para largas batallas ideológicas.

¹⁷ Ver OROZCO, José Luis (2002) *El Siglo del Pragmatismo Político*, México: Fondo de Cultura Económica.

la investigación sobre la paz marca sus investigaciones, desde una triple perspectiva de estudio: los referentes de seguridad, las amenazas y los instrumentos para la paz. La pregunta que define este tipo de seguridad es precisamente qué pueden aportar los actores no estatales al concepto de seguridad como tal. Obtendremos una cantidad de información sobre la misma en el estudio de Kegley y Witkopf en el que se repasan las fórmulas para la gestión de conflictos, desde el recurso a la fuerza en conflictos interestatales hasta la búsqueda de los caminos para la Paz a través de las OI, la integración y la democratización, describe también con especial minuciosidad la participación de los actores no estatales en las relaciones internacionales: grupos etnonacionalistas (de primer orden en el caso de Asia central), movimientos religiosos, grupos terroristas y corporaciones multinacionales (Kegley y Witkopf 2001). Es importante señalar la actividad desarrollada por la propia sociedad civil, como participante de esa Seguridad colectiva, y su contribución al fortalecimiento de las OI, como por ejemplo la ONU, como uno de los signos precisamente de fortalecimiento de este tipo de seguridad¹⁸. Un informe de la organización reconoce esa contribución especialmente, con actuaciones específicas en terrenos diversos en los que la sociedad civil tiene una participación particular como estrategias de reducción de la pobreza, lucha contra el sida, lucha contra la prohibición de minas antipersonal y, sobre todo en el terreno de la seguridad colectiva como tal, la consolidación mediante la participación global o colectiva. Sin embargo la base debe residir en el protagonismo de los Estados soberanos como protagonistas de las luchas contra las nuevas amenazas como así lo consagra la propia Carta de Naciones Unidas¹⁹. El problema fundamental de la puesta en práctica de esta seguridad reside en una tradicional concepción, del imaginario colectivo, sobre este tipo de organizaciones que estarían dedicadas exclusivamente a aspectos de gestión social, económica o cultural y no deberían participar en la política intergubernamental o internacional.

El concepto de Seguridad colectiva se basa en que diferentes Estados tienen unas expectativas futuras de relación pacífica y comparten las mismas condiciones de partida en sus relaciones. Sus estructuras y su forma de participación en la Sociedad Internacional es tal que se pueden reproducir esas condiciones de estabilidad y seguridad (Orozco 2002). La seguridad colectiva incluye esa promoción de instituciones internacionales comunes que lleva a la consecución de la estabilidad en Seguridad, promoviendo la cooperación entre los Estados para hacer frente a la anarquía internacional. El Constructivismo considera que es posible la creación de este tipo de seguridad que preserve los intereses de los actores internacionales. La seguridad global se refiere así a esa

¹⁸ Ver informe de la ONU sobre seguridad colectiva: “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” - doc. A/59/565, www.un.org.

¹⁹ PÉREZ-PRAT DURBÁN, Luis “Sociedad civil y seguridad colectiva” Madrid: FRIDE.

comunidad de intereses que tiene dicho planteamiento como objeto de seguridad, la comunidad global. En este sentido “la reestructuración de del sistema internacional hacia una serie de problemas nuevos es fundamental para fomentar la seguridad global” (Orozco 2002: 14).

Este segundo aspecto o tipo de seguridad se pone de manifiesto durante la intervención de la Sociedad Internacional en conjunto ante la invasión en 1990 de Kuwait por parte de Irak. Se produce entonces la manifestación más patente de lo que podríamos denominar Seguridad colectiva, cuyo antecedente más próximo, por otra parte, era la Sociedad de Naciones. Aquella antigua Sociedad Internacional, sin embargo, nunca pudo poner en práctica sus criterios ya que ni representaba a la comunidad internacional de forma global ni sus procedimientos de toma de decisiones eran sostenibles. Su sucesor, el Consejo de Seguridad de la ONU pone en marcha un sistema de Seguridad más realista, dentro del propio paradigma. Tan universal como fuera posible, a pesar de estar en principio liderado por un grupo de 15 Estados y un subgrupo de 5 con derecho de veto. Durante su mandato sólo ha tenido que decidir tres veces sobre su capacidad de poner en marcha la estrategia de mantenimiento de la paz, como en la Guerra de Corea, en 1950, donde se autorizó la intervención en Corea del Norte. El Artículo 7 de la Carta de Naciones Unidas es el instrumento para garantizar el mantenimiento de la paz, aunque durante toda la etapa de la Guerra Fría se instrumentalizó el Consejo de Seguridad como campo de batalla añadido al escenario de enfrentamiento. Así, el Artículo 6 permitió el envío de tropas de la ONU para mantener el alto el fuego en diversas ocasiones, y mantener de esa forma la opción diplomática para la resolución de conflictos, como en el caso de Cachemira o Palestina (1948). Precisamente la no resolución de los conflictos citados da una idea de las limitaciones de dicha estrategia de paz de la ONU.

Otro de los métodos de la ONU, auspiciado por el Secretario General y la Asamblea General, es la “mediación asistida”. Se trata de un mecanismo por el cual una sesión especial de la Asamblea General puede tomar resoluciones contando con los dos tercios de los votos. Se llevó a cabo durante la crisis de Suez, en 1956, enviando tropas de Reino Unido, Francia e Israel, ante el bloqueo del Consejo de Seguridad provocado por la Unión Soviética y la Guerra de Corea, durante el mandato del Secretario General Hammarskjöld, sin tener en cuenta el aplastamiento por el ejército soviético de la revolución húngara de aquel mismo año. De aquí se pasó a la “diplomacia preventiva”, en los años sesenta, representada en el intento de resolución del conflicto en el Congo, adonde se enviaron tropas “imparciales” para crear unas condiciones hacia la paz. Sin embargo la muerte en accidente aéreo del Secretario General Hammarskjöld dio pie a la insinuación de diversas teorías conspirativas, y supuso el acta de defunción de la “diplomacia preventiva”. Habría que esperar

a 1990 para que el secretario Boutros Ghali pusiera en pie de nuevo la idea. La tercera ocasión en que el Consejo de Seguridad tuvo oportunidad de actuar fue la invasión de Afganistán por parte de la Unión Soviética.

La fuente de optimismo del nuevo orden será el fin de la Guerra Fría y por tanto el fin también de la posibilidad de una guerra total. La Primera Guerra del Golfo hizo revivir en algunos teóricos el viejo sueño y la vieja teoría de la “guerra justa”. Esta es la idea permanente en los conflictos planteados hoy. Muchos Estados con poder militar suficiente justifican sus acciones bajo el paraguas de una respuesta justa y proporcionada tratando de evitar daños colaterales. Ilustran la teoría la mayoría de los acontecimientos del siglo xx, considerando además que algunos aspectos de la segunda parte de esta doctrina están codificados en las Convenciones de Ginebra y La Haya²⁰. El primer caso es más dudoso, sobre todo cuando se plantean las guerras de colonización, donde la motivación es el beneficio de ser civilizados. En el pasado siglo toda la teoría se viene abajo cuando la necesidad de ganar la Segunda Guerra Mundial se convierte en primordial, desapareciendo cualquier estándar moral aplicable dentro de aquella teoría. A continuación, la Guerra Fría institucionaliza esta necesidad amoral en la vida diaria de la política internacional.

En el caso del último gran conflicto bélico del siglo, la Guerra del Golfo, se recogía el tradicionalismo de guerra justa, limitándose a cumplir el mandato de la ONU sin destruir el régimen iraquí, a pesar de las presiones militares y políticas. Clases similares de campañas se llevaron a cabo en Yugoslavia 1999 (donde se pretendió actuar por razones humanitarias), y Afganistán 2001-2002, o incluso podríamos considerar también la de Irak 2003. Sin embargo la doctrina de la guerra justa comprende los daños colaterales pero no deslegitima la guerra. La teoría no daría respuesta por ejemplo a por qué en Yugoslavia no se hizo campaña terrestre, siendo ésta una estrategia que discrimina mejor las víctimas civiles, evitando su muerte, antes que los bombardeos aéreos. La respuesta era que no se quería reproducir el escenario de Somalia. Así las cosas, el dilema de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría sobre quién es un blanco legítimo en una guerra sigue en pie.

Respecto a la proporcionalidad de las respuestas, se abrieron nuevos debates en el final de siglo con las campañas como la de Yugoslavia. Numerosas cuestiones morales quedaron planteadas: ¿Murieron más civiles afganos durante la intervención internacional que en los atentados del 11-S? ¿Está realmente justificada la guerra de Irak por la posibilidad de futuras amenazas?

²⁰ Las Convenciones de Ginebra están formadas por una serie de Tratados Internacionales firmados en Ginebra, entre 1864 y 1949 con el propósito de minimizar los efectos de la guerra sobre soldados y civiles.

La guerra justa, en definitiva es un terreno pantanoso en el que la dialéctica de la interpretación inconsistente es inevitable.

6.2.2.3. *Seguridad compartida*

Este modelo de seguridad tiene su centro no en la integridad territorial o el equilibrio de poder realista, sino que pone su énfasis en los lazos de interdependencia y la coincidencia de intereses, de forma similar a la Seguridad colectiva, como garantes de un plano de seguridad estable. Así el institucionalismo neoliberal pretende afirmar que las relaciones de cooperación entre Estados están basadas en estos procesos que contribuyen a crear mecanismos de reciprocidad y de seguridad compartida que permite la relación estable entre ellos. La tesis del institucionalismo liberal de Keohane y Nye está basada en el efecto que las variaciones de la institucionalización de la política mundial ejercen en el comportamiento de los Gobiernos. Aunque algunos autores lo ven dentro de la dimensión convencional de los Estudios de Seguridad (Sánchez Cano 1999), podemos decir que están en el límite entre ambas concepciones, poniéndose esto claramente de manifiesto en la práctica política de los Estados. Así los aspectos económicos o el acceso necesario para la supervivencia son elementos patentes de esta concepción (Keohane y Nye 1988). Sin embargo, y en relación con la anterior Seguridad colectiva podemos señalar que en lo que respecta a la reconstrucción del concepto entraría de lleno a formar parte de los instrumentos, como tercera premisa de aquella, dentro de la óptica regulativa y cooperativa necesaria para la construcción de la seguridad en general. Se trata de crear un conjunto de normas y reglas que permitan la consecución de un sistema de cooperación transnacional, con el énfasis puesto en los lazos de interdependencia y la correlación de intereses como garantes de la seguridad. Sus propulsores iniciales son los institucionalistas liberales, que buscan una explicación satisfactoria a la creación de instituciones (Orozco G. 2002, Keohane y Nye 1988).

El desarrollo de este nuevo concepto, *common security*, fue formulado en la ONU por la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad en 1982, tuvo una clara manifestación al finalizar la década de los ochenta con la caída del Telón de Acero. Su denominador común es el reconocimiento de la interdependencia de las relaciones de seguridad modernas (Sánchez Cano 1999). La mejora del clima internacional pone de relieve la necesidad de una Seguridad de estas características, es decir, una Seguridad cooperativa que trata de aproximar las visiones realista e idealista, intentando que los intereses nacionales definidos como tales sean realizados en forma cooperativa. Pero serán los acontecimientos los que pongan a prueba otra vez la consistencia de

la teoría. La primera Guerra de Irak y la intervención internacional y el NOM del presidente norteamericano Bush plantean un escenario en el que se incrementan los compromisos a resolver por parte de la comunidad internacional, los conflictos violentos. El factor básico de ésta era la determinación de EEUU de hacer el papel de gendarme del mundo en un contexto diplomático-político. El ejemplo puede situarse en Yugoslavia y los acuerdos de Dayton, 1995; en Belfast, Irlanda del Norte, 1998; o en los acuerdos de Oslo de 1993 sobre el conflicto árabe-israelí. Otros Estados menos poderosos también juegan un papel importante como es el caso de Noruega en el conflicto árabe-israelí. Los grupos de presión humanitarios se incrementan como factor de promoción de la negociación y el compromiso. Se crea el Instituto Noruego de Asuntos Internacionales para asistir a la resolución de conflictos endémicos como el del Congo. Los grupos de presión son considerados más imparciales que los Gobiernos, en las disputas complejas. En resumen, se trata del uso de estrategias para conseguir acuerdos, con la estrategia, promovida por la ONU y estos grupos de presión, de la “transformación de los conflictos”. El conflicto en el Cáucaso, entre Armenia y Azerbaiyán por Nagorno Karabaj, por ejemplo, se estabiliza gracias a estas intervenciones.

El fin del enfrentamiento bipolar puso en guardia a los realistas contra el optimismo internacional generalizado ante la nueva situación. Señalan los teóricos neorrealistas que hay que ser muy cauto para indicar el inicio de una nueva era en el sistema mundial de relaciones. Consideran que siguen existiendo disputas heredadas de la Guerra Fría, con lo cual no se puede dar por finiquitada. Sergei Kortunov se pregunta si ha acabado de verdad la Guerra Fría en 1998. El analista académico Prins dice: “¿Es, por tanto, el fin de la Guerra Fría tan solo el final de la Primera Parte, como ocurre en la película *La Guerra de las Galaxias*?”²¹. Por otro lado se considera que Corea del Norte sigue inmersa en la Guerra Fría, y en el caso de China, aunque existen relaciones comerciales con Occidente, coexisten con tensiones diplomáticas y militares, como por ejemplo las reclamaciones de Taiwan. A todo ello hay que añadir las tensiones EEUU-Cuba, o las propias producidas con Rusia a raíz de la Guerra de Kosovo o la ampliación de la OTAN.

La falta de un intento sistemático de moldear un verdadero NOM tras los noventa se puede explicar atendiendo a diversos factores. En primer lugar, como el sistema bipolar no se inició con una declaración de guerra no existe tampoco una paz declarada, y así lo recoge Fred Halliday del anteriormente citado Infante Don Juan Manuel: “La guerras fuertes y calientes terminan con la muerte o la paz, la guerra fría nunca trae la paz o el honor a los que la

²¹ PRINS, G. (2002) *The Heart of War. On Power, Conflict and Obligation in the Twenty-first Century*, Londres: Routledge.

hacen” (Halliday 1986: 2). Hay que tomar también en consideración que se termina resolviendo mediante una capitulación en la que siempre hay alguien que pierde algo. Por último, incluso las guerras multilaterales “normales” raramente finalizan con una situación crítica, la armonía completa raramente sucede a la hostilidad y perviven ciertos conflictos (Clark 2001). Es decir, normalmente existe una situación crítica postconflicto que no se ha producido en el caso de la Guerra Fría. Este punto de vista ha sido articulado también por Huntington en su teoría (Huntington 1997), señalando que el conflicto transnacional cultural es el que sigue la lógica del Dilema de Seguridad, antes que la rivalidad entre Estados. Mientras el conflicto de civilizaciones avanza nadie está convencido de que la democratización es la vía para la paz perpetua.

A pesar de todo sigue pesando en las mesas internacionales la necesidad de acuerdos para el control armamentístico. El Tratado de No Proliferación (TNP) firmado en 1968 por URSS, EEUU y Reino Unido, y al que luego se sumarían China y Francia, marcó la era de la diplomacia de la Seguridad militar. El fin de la Guerra Fría pone en marcha las conversaciones START (en inglés para Strategic Arms Reduction Talks) y 10 años después el Tratado de Limitación de Armas Estratégicas, las SALT II (Strategic Arms Limitation Talks)²². La superpotencia mundial se ha embarcado recientemente en una estrategia sobre armas de destrucción masiva demasiado unilateral, en línea con su poder militar. Después viene el escudo antimisiles de Bush, con su origen en la SDI de 1980.

A pesar de todo, hoy se presentan como más intensas las disputas fronterizas que las disputas nucleares. Aunque ha disminuido su intensidad, a finales de los años ochenta había 150 conflictos de estas características abiertos en todo el mundo. Las superpotencias parecían mostrar indiferencia ante ellos, aunque algunos habían sido heredados directamente de la Guerra Fría. Otro aspecto es la larga duración de determinados conflictos, ya que se verifica que cuanto más largo es un conflicto menos posibilidades de pacificación existen, como lo demuestran los de India-Pakistán, o la guerra civil del Congo.

²² El TNP aunque firmado por muchos Estados, incluidos los que se mostrarían propietarios de armas nucleares, mostraba sus fallos en cuanto a la implementación y verificación de Acuerdos. A ello hay que sumar las NBQ las ADM más fáciles de ocultar. Hoy se centra en el 12993 Chemical Weapons Convention que impele a los propietarios a destruirlas. y no está ratificado por poseedores probables como Corea de Norte, Irak, Israel, Libia, Egipto y Siria.

6.2.2.4. Seguridad democrática

El concepto de Seguridad democrática no es nuevo ni tiene un sentido unívoco, pero sobre todo aunque parezca en ocasiones, y según algunos autores, de aplicación local en los Estados latinoamericanos²³, puede considerarse como teóricamente equidistante entre la Seguridad nacional y la Seguridad humana -más cercano en la práctica a esta segundo-. Se trata de una visión más humana y menos militar de la seguridad con un propósito avanzado de ejercicio ciudadano de la democracia. Así entramos en un modelo que se refiere inicialmente a las expectativas de consolidación democrática y estabilidad en ese sentido. En nuestro caso de estudio estaríamos en una fase muy embrionaria de este modelo. La propuesta es más cercana a las propuestas neokantianas. Lo que pretende es promover la consolidación democrática de dichos países, preservando la estabilidad del sistema. Se parte, de esta forma, de la adopción de consensos que lleven hacia la postulación de los Derechos Humanos y el Estado democrático como fundamento de la integridad de una sociedad (Orozco 2002). La contención de las amenazas que pueden hacer peligrar la integridad funcional del poder democrático son contempladas como el referente fundamental de esta visión de la seguridad.

Se trata de impulsar los mecanismos necesarios para la protección y consolidación de la democracia. Así se contempla en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) donde se citan como componentes necesarios para una Seguridad democrática los siguientes: la seguridad debe emanar de los poderes representativos de los Estados; los organismos de seguridad deben actuar conforme al derecho internacional con respeto de los derechos humanos; la información sobre planificación de la seguridad debe ser transparente; la articulación de las relaciones de los cuerpos de seguridad debe articularse de forma democrática; el control de la seguridad debe ser civil; el personal de los cuerpos de seguridad debe ser profesional y debe reflejar el carácter heterogéneo de las sociedades; y las autoridades encomendadas de la puesta en práctica de estas políticas deben tener como prioridad el clima de paz regional y subregional²⁴.

Las amenazas militares no han desaparecido del todo del escenario internacional, sin embargo ha remitido la amenaza nuclear de destrucción total, a la vez que se han transformado las políticas de Defensa de los Estados. Las guerras del NOM no se hacen, a la manera tradicional, invocando el

²³ Ver SÁNCHEZ DAVID, Rubén y Federmán Antonio RODRÍGUEZ MORALES *Seguridad, democracia y seguridad democrática*, Argentina: Centro de Estudios Políticos Internacionales Universidad del Rosario.

²⁴ Ver OROZCO, Gabriel. (2002) “El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (72: 161-180).

interés nacional, sino por justicia y mantenimiento del orden regional. Este punto refuerza las dinámicas del “Nuevorregionalismo” en su vertiente más cercana a la Seguridad entendida en el sentido tradicional. El derecho al uso de la fuerza no se ha eliminado de las políticas exteriores sino que se ha vuelto más pragmático, la mayoría de las corrientes mantienen su línea en la idea de Clausewitz.

El cambio de naturaleza de las amenazas militares lleva a las políticas tradicionales de Seguridad de algunos países a una “racionalidad reflexiva”. La posibilidad de responder a amenazas militares masivas no es base suficiente para la construcción de una política de Defensa como lo era antes. Se focaliza en la limitación de los riesgos. Unos riesgos, sin embargo, que ahora mismo no se limitan a la amenaza militar, sino que se amplía como veremos a otras causas lejos de aquella, como son la economía, el crimen organizado o los desplazamientos de refugiados, entre otros. La transformación de la OTAN ejemplifica este problema. La OTAN se está convirtiendo más en una organización de Seguridad europea que en una alianza²⁵. La ampliación del año 2002 ya estaba en esa dirección, y la propia organización, de origen y base militar, se involucra en otras tareas distintas de las militares.

En este contexto, la invasión de Irak por las *english speaking nations* (naciones de habla inglesa) –Estados Unidos, Reino Unido y Australia– representa un intento dramático de dirigir el futuro por parte de este bloque. La justificación era dudosa, ya que no se basaba en una amenaza real sino en una amenaza para el futuro o, como más recientemente se ha llegado a admitir, una reconocida falsa amenaza. Se trata de justificar el mantenimiento del orden contra la amenaza de insurgencia, o, por otra parte, contribuir al orden regional y por extensión global en pro de la justicia (Hough 2004).

Las guerras se han convertido en dinámicas más frecuentes y más sangrientas con el paso del tiempo, contradiciendo la idea de que la humanidad se ha hecho menos salvaje²⁶. Los realistas insisten en que es una característica inevitable de la política internacional. Para esta corriente se deben tratar como una opción racional de política exterior, que, aunque suponga el último resorte de actuación, no deja de ser un recurso. De acuerdo con esta visión la guerra es a veces necesaria, un instrumento racional de política antes que un asesinato sin sentido. Aparte de la autodefensa, existen tres situaciones básicas o motivaciones que justificarían una guerra, según

²⁵ Entre los analistas políticos cada vez se hace más presente la idea de la OTAN se está convirtiendo más en una organización de seguridad europea que en una alianza militar, como originalmente estaba diseñada.

²⁶ Ver los informes *Human Security Report*. Aunque desconocidos en un principio, y publicados por Oxford University Press, dan testimonio de la cantidad ingente de guerras, genocidios y abusos de los derechos humanos en todo el mundo durante el cambio de siglo.

Wight: La defensa ante la invasión de un determinado territorio; la imposición de una determinada doctrina o ideología; y el miedo. El primer caso se explicaba de forma clásica en la teoría tradicional. El segundo, aunque supusiera una explicación secundaria, es el que se mantenía durante la Guerra Fría, con una serie de conflictos subsidiarios que significaban guerras para mantener determinados principios morales más que ganancias u ocupaciones territoriales. Por último, aparece el miedo cuando Wight usa la provocación de Japón en la Segunda Guerra Mundial, ya que Japón no pretendía conquistar o invadir Hawai sino que su intención era la de amedrentar a EEUU²⁷. De esta forma, y salvando las oportunas distancias, se justificaba la intervención en Irak.

Para los pluralistas, sin embargo, la guerra de Irak fue iniciada por razones racionales pero por obtener ganancias antes que por miedo. Frente al Realismo, el acercamiento marxista/estructuralista considera la ganancia económica como la motivación para la mayoría de las guerras. Así es conocida la idea de Lenin de que la Primera Guerra Mundial sólo intentaba reforzar el estatus colonial de las potencias occidentales, en la idea del imperialismo expansivo. Así también se justifica el Neoimperialismo económico estadounidense del siglo xx. Los pluralistas no marxistas discuten la proposición de que la guerra es inevitable en un mundo capitalista, y, por otra parte, también enfrentan la visión realista de que es un hecho inevitable de las políticas internacionales. Si la guerra fuese un recurso racional el que la inicia debería ganarla y no es, o no se ha verificado así siempre. Por ello creen en una cura para la humanidad del cáncer de la guerra. La improbabilidad de una nueva guerra franco-alemana es el caso clásico usado para sostener esta visión.

6.2.2.5. Seguridad humana

De nuevo dentro del debate sobre la visión no convencional de la seguridad encontramos una dimensión en función precisamente del objeto de protección, en este caso la Seguridad humana. Se produce entonces el debate sobre la intervención en Estados con graves deficiencias en el terreno de los Derechos Humanos, utilizándose el término como expresión de la protección de los derechos individuales frente al Estado (Sánchez Cano 1999). Sin embargo se utiliza también para incluir en esa protección otros aspectos diversos, como el hambre, la enfermedad o la exposición a catástrofes naturales. Sin embargo, la Seguridad humana fue formulada por PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) en 1994, a través de su *Informe Sobre el Desarrollo Humano*, y contenía como principios fundamentales:

²⁷ Ver WIGHT, Martin (1991) *International theory: the three traditions*, Leicester: University Press for the Royal Institute of International Affairs.

- 1) Elevar la preocupación por la seguridad o protección de la gente, de los individuos y sus comunidades, particularmente por los segmentos más vulnerables de la población.
- 2) Tratar la seguridad de la gente con la misma importancia que lograr la paz y seguridad globales.
- 3) Abordar las amenazas tanto de fuentes militares como no militares (conflictos intraestatales, disolución estatal, violaciones de derechos humanos, terrorismo, crimen organizado, tráfico de drogas).
- 4) Usar nuevas técnicas y herramientas diplomáticas con el fin de lograr las metas propuestas.
- 5) Reconocer la aparición de nuevos actores no estatales como integrantes de importancia dentro del sistema internacional.²⁸

Y los siete componentes fundamentales en este modelo de seguridad son la economía, los alimentos, la salud, el medioambiente, la seguridad personal, la comunal y la política. La Seguridad humana tiene objetos referentes distintos de los clásicos, que no trataban con suficiente intensidad aquellos aspectos. Dado el debate permanente es difícil ofrecer una definición única de Seguridad humana, sin embargo sabemos que debe contemplar todos estos aspectos²⁹. Aunque una definición amplia señala que es aquella seguridad que se esfuerza por hacer frente a las amenazas a la vida humana, a los medios de vida y a la dignidad de las personas. El mencionado informe introduce el argumento para la lucha contra la inseguridad global garantizando dos aspectos básicos del ser humano la libertad o ausencia de necesidad y miedo, *freedom from want* y *freedom from fear*. Su estudio se relaciona, además, directamente con la globalización y los derechos humanos. De esta forma aparecen dos concepciones: una amplia y otra restringida. Ésta, englobada en el *freedom from fear* -libertad frente al miedo-, se basa en la eliminación del uso de la fuerza y la violencia en la vida diaria de las personas. La amplia, sin embargo, se engloba en el *freedom from want* -libertad frente a la necesidad-, y considera las necesidades básicas del individuo en términos económicos, alimentarios, sociales, medioambientales y de la salud (Morillas 2006).

El concepto de Seguridad humana tiene gran cantidad de enfoques según sean consideradas las amenazas para la vida individual en cada población estudiada. La pobreza, y por extensión los recursos económicos disponibles, es sin duda el más significativo de los elementos influyentes, y el dinero es la causa, o puede serlo. En el nivel más básico la alimentación, la vivienda, la educación y la sanidad son los elementos vitales de la supervivencia humana. Ello conformaría la Seguridad humana, pero la pregunta a hacerse es cómo está relacionado el dinero con la Seguridad, representada como vida o

²⁸ OROZCO, G. *Op. cit.*: 16.

²⁹ Ver MORILLAS BASSEDAS, Pol “Génesis y evolución de la expresión seguridad humana” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (74: 47-58) y PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2006) “El concepto y uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgo”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (76: 59-77).

supervivencia. Con el dinero se puede comprar una cantidad de elementos tangibles que aproximan a la población a un cierto nivel de supervivencia mínimo, es decir la Seguridad. Y como siempre en estos casos hay que recurrir a los cuadros que nos muestran cuál es ese precio de la pobreza o riqueza en Seguridad para las poblaciones.

En este sentido, y a lo largo de la historia de la humanidad, comprobamos cómo la Seguridad humana no está amenazada únicamente por factores naturales, sino que en buena medida la gestión por parte de los Estados de sus propias poblaciones ha provocado algunos de los mayores desastres contra la Seguridad humana verificados en los últimos años.

Cuadro 8 **Salud y expectativa de vida en el mundo**

**Año 2001 posición según
el PIB/hab. sobre 208 países.
El 1º por encima de \$28.000**

**Año 2001 Esperanza
Media de vida sobre
191 países**

Posición Ranking/País		Posición/Expectativa de vida	
1	Luxemburgo	14	(70,6 años)
3	USA	29	(67,6 años)
5	Suiza	2	(72,8 años)
7	Noruega	13	(70,8 años)
8	Islandia	8	(71,2 años)
9	Dinamarca	17	(70,1 años)

El último por debajo de \$700

Posición Ranking/País		Posición/Expectativa de vida	
203	Burundi	182	(33,7 años)
203=	Congo	152	(43 años)
205	Rep. Dem. Congo	177	(34,8 años)
206	Malawi	189	(29,8 años)
207	Tanzania	172	(37,8 años)
208	Sierra Leona	191	(26,5 años)

Fuente: Banco Mundial y OMS.

Cuadro 9
Hambrunas y sus causas en el mundo

	PAÍS	AÑO	Nº FALLEC.	CAUSA
1	China	1958-62	30 mill	Política: colectivización agrícola
2	China (Norte)	1876-78	12 mill	Natural: sequía
3	Bengala	1770	10 mill	Natural: sequía
4	India	1876-78	6 mill	Natural: sequía
5	Ucrania	1932-33	5 mill	Política: centralización prod. grano
6	Corea del N.	1995-	2 mill	Natural: sequía e inundaciones
7	Bengala	1943-44	1,9 mill	Política: precio del arroz afectado por la Segunda Guerra Mundial
8	India	1869	1,5 mill	Natural: sequía
9	Orissa India	1865-66	1 mill	Natural: sequía en 1865 seguida de inundaciones en 1866
9=	India	1897	1 mill	Natural: sequía
9=	Irlanda	1845-47	1 mill	Natural: enfermedad de la patata

Fuente: HOUGH 2004.

La mayor de las hambrunas producidas en el mundo tiene lugar en China, entre los años 1958-62, demostrándose la tesis sobre la dependencia política de la Seguridad humana. Murieron alrededor de 30 millones de personas por motivos políticos, es decir, debido a la obligatoriedad instaurada por el Gobierno chino de la urbanización de determinadas zonas y la colectivización de la agricultura. Las siguientes de este triste *ranking* son debidas, sin embargo, a causas naturales, principalmente sequías, en las que si no se puede culpar directamente a los Estados sí puede achacárseles por lo menos la mala actuación o la no prevención de determinadas catástrofes. A pesar de todo, como siempre ocurre en estos casos, muchas de las cifras no pueden ser exactas pero sí se aproximan bastante como para hacerse una idea de las dimensiones de estas tragedias humanas.

Las causas de las hambrunas normalmente responden a una combinación de factores. La mayoría son el resultado de la combinación de problemas naturales y políticos. Los analistas marxistas argumentan que los factores estructurales económicos cuentan mucho más que otros en las hambrunas, debido a que las consideran respuestas políticas inadecuadas a fallos previsibles por parte de Gobiernos particulares. Por lo tanto se convierten en causas estructurales. Sin embargo, hay que tener en cuenta que algunos

desastres naturales, como por ejemplo el fenómeno meteorológico denominado El Niño³⁰, ocurrido durante la segunda mitad del siglo XIX, no debería ser achacado directamente a causas políticas debido a la imposibilidad de prevención.

El caso más claro de intervención de la mano del hombre en una catástrofe de estas características, es decir lo que podríamos denominar una hambruna política, fueron los terribles desastres del siglo XX de gestión en la China comunista y en la Unión Soviética. El Gran Salto Adelante de Mao Tse Tung con sus reformas económicas sin tener en cuenta las consecuencias, y la hambruna ucraniana que no tiene causas naturales obvias y es completamente causa de la política deliberada de Stalin, con el castigo a los granjeros de la región por su falta de entusiasmo ante la colectivización soviética. En este tipo de catástrofes se verifican tres causas fundamentales: la caída de la distribución de comida; el incremento de la demanda de comida; y los fallos en la distribución normal de la comida. Aparecieron así algunas teorías deshumanizadoras en los sesenta, que culpaban al primer mundo de mirar hacia otro lado, como las de los hermanos Paddock: “No desaproveche la comida argumentando que no puede ser aprovechada. Envíesela a esas naciones que, al tenerlo, puedan aprovechar sus propios recursos, sus propios esfuerzos, y puedan luchar por la supervivencia”³¹. Hubo también visiones apocalípticas, como la de Hardin, en los años setenta, sobre las implicaciones en la Seguridad global de la superpoblación, pero se pueden incluso remontar hasta el siglo XVIII con Thomas Malthus³².

Las últimas teorías del Nobel de Economía Amartya Sen argumentan que cada individuo puede ser capaz de esperar ser protegido contra las hambrunas por su Gobierno, en aplicación de un argumento sobre paz democrática, más que sobre Seguridad militar: “Nunca se ha dado una hambruna importante en un país independiente y democrático con una prensa relativamente libre. Incluso el más pobre de los países democráticos que haya padecido los rigores de desastres naturales ha sido capaz, en esas circunstancias, de alimentar a su pueblo” (Sen 1999: 6-7). El Nobel lo sabe bien, ya que experimentó una de las peores hambrunas producidas en su país, la India. Sus investigaciones están centradas en las dimensiones económicas de la pobreza, el hambre y los derechos humanos. La democracia salva a las personas y refuerza a las personas ayudando en la lucha contra el hambre.

³⁰ Calentamiento de zonas ecuatoriales del Océano Pacífico que causan el calentamiento de la atmósfera con periodos de sequías e inundaciones que destruían los cultivos y la vida en general.

³¹ PADDOCK, W. y P. PADDOCK (1967) *Famine 1975! America's Decision: Who Will Survive?* Boston: Little Brown & Co.

³² Thomas Malthus predecía que la población mundial excedería rápidamente las capacidades de provisión de alimentos.

La política global contra el hambre se centra en el Programa Mundial de Alimentos y en las acciones de la Organización Mundial de la Salud, con la erradicación del hambre y la pobreza como objetivo principal. Las muertes por inanición superan a las que pueda provocar cualquier otra amenaza contra la seguridad mundial. Sin embargo, en línea con las teorías deshumanizadoras de los sesenta y setenta, todavía hay quien no se da por enterado de las dimensiones reales del problema. En el otro extremo, las explicaciones marxistas más radicales dicen que la causa es la globalización económica. En los sesenta Galtung, usando deliberadamente pobreza global como término u objeto de Seguridad, acuñó el término de “violencia estructural”, *structural violence*, para encapsular la naturaleza del fenómeno. De esta forma se deduce que con el final del Desarrollismo comienza el Estructuralismo, como panacea para los países menos ricos³³. La noción convencional de que el desarrollo económico era una etapa que todos los Estados deberían alcanzar en su modernización social y económica fue desafiada por Galtung y su “Teoría de la dependencia”, que argumentaba que “todos los Estados menos ricos son dependientes, y son sistemática y deliberadamente explotados por sus contrarios más poderosos” (Hough 2004: 5). Lo mejor para los Estados pobres sería cortar su dependencia con el Norte global y concentrarse en desarrollar sus propios recursos. Con la crisis del petróleo del 73, aparece el NIEO, Nuevo Orden Económico Internacional. La Asamblea General ONU de 1974 crea la NIEO, y las comisiones independientes hacen sus propios informes, como los *Brandt Reports*, entre los años setenta y ochenta, señalando básicamente que hay que ayudar a los países subdesarrollados, *LDCs (Low Development Countries)*, a que se ayuden ellos mismos.

La posición ortodoxa sobre la pobreza, opuesta directamente al estructuralismo marxista, argumenta que puede erradicarse en los países afectados imitando el desarrollo en los países del Norte. La articulación más clara viene del historiador económico americano Rostow y su tesis sobre las “etapas de crecimiento”, *stages of growth*, de los años sesenta. A pesar de todo, la posición ortodoxa sigue dominando los discursos en las relaciones económicas internacionales. Después apareció la FAO como aparente solución de todos los males, pero ha sido también duramente criticada diciendo que era una organización de promoción del hambre, promoviendo las ganancias del Norte más que resolviendo los sufrimientos humanos. A pesar de ello la FAO ha trabajado duramente contra el hambre.

La creación del actual sistema económico global, desde la Conferencia de Bretton Woods en 1944, estaba inspirada en la salvaguarda de la Seguridad económica. Los EEUU impusieron su Nuevo Orden Económico Liberal,

³³ Para ampliar la cuestión ver GALTUNG, J. (1969) “Violence, Peace and Peace Research”, *Journal of Peace Research* 6(3): 167-191.

LIEO (*New Liberal International Economic Order*). Los objetivos eran la seguridad militar y las ganancias económicas. Además, el LIEO fue moldeado por la creencia en la construcción de un sistema que soportara el liberalismo económico como la mejor manera de garantizar la Seguridad humana. Así se crearon también el Fondo Monetario Internacional, diseñado como fuente de liquidez del sistema, y el Banco Mundial.

Comprobamos pues que la Seguridad humana puede ser amenazada por un Estado o grupo de Estados y sus políticas exteriores con diversas y variadas formas de poder económico. Davis y Gray dicen que el uso de bloqueos de alimentos y otros bienes básicos, como medicinas, contra otros Estados constituyen Armas de Destrucción Masiva³⁴. El objetivo es acabar con un Gobierno pero se perjudica finalmente de modo sensible a la población para hacer rendirse al Estado contra el que se actúa. De esta forma se reviven las “guerras totales” y las “guerras justas”, y se termina trabajando contra los daños colaterales, es decir la población civil. Los instrumentos económicos de política exterior tienen una variedad de formas que se hallan en relación directa con la severidad de sus impactos en diversos Estados, sobre todo las sanciones económicas (Pakistan-India con intervención de EEUU en 1998, o el claro ejemplo de Cuba). A la postre, no son políticas del todo efectivas. En la mayoría de los casos la seguridad económica de los Estados y sus poblaciones sólo puede ser amenazada por la acción económica global, al privarles del comercio legítimo con otros socios. La imposición colectiva de sanciones económicas auspiciadas por el Consejo de Seguridad de la ONU en los años sesenta, en virtud del Artículo 41 de la Carta de la ONU contra Amenazas a la Paz y la Seguridad internacionales, es la única herramienta originada legítimamente³⁵. A día de hoy, representa el más significativo ejemplo de política global supranacional.

³⁴ DAVIS, M. y C. GRAY (2002) “Weapons of Mass Destruction”: en BAYLISS, J., J. WIRTZ, E. COHEN y C. GRAY (eds.) *Strategy in Contemporary World*, Oxford: Oxford University Press: 256-257.

³⁵ Artículo 41 de la carta de la ONU: El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas (...) así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

Cuadro 10
Sanciones económicas de la ONU

Rhodesia	1966-79
Sudáfrica	1977-94
Irak	1990-2004
Yugoslavia	1991-95 (embargo de armas aplicado a su Estado sucesor)
Libia	1992-
Fed. Rep. Yugoslavia	1992-95
Somalia	1992-
Liberia	1992
Haiti	1993-94
UNITA	1993
Rwanda	1994-96 (se mantiene el embargo de armas a las ONG rwandesas)
Partido Servobosnio	1994-96
Sudán	1996
Sierra Leona	1997
Afganistán	2001
Al Qaeda	2001

Fuente: HOUGH 2004

Las sanciones económicas originan mucha controversia debido precisamente a esos daños colaterales, ya que se daña más a la población que a los Gobiernos que se intenta derrocar. Ejemplo claro es el Irak de los noventa. El régimen de Saddam Hussein indudablemente priorizó la reconstrucción de sus Fuerzas Armadas antes que atender a las necesidades de alimentación del pueblo iraquí, aumentando el sufrimiento generalizado. Ello ilustra los argumentos contra las sanciones, ya que los Gobiernos actúan de forma racional cuando se actúa contra las poblaciones. Afecta por supuesto también a los países vecinos. Estados con fuertes ataduras comerciales con los países objeto de las sanciones se ven afectados, como lo fue el caso de Sudáfrica, que afectó muy directamente a Leshoto y Suazilandia, ambos económicamente dependientes de aquel.

Las sanciones representan la mitad de la batalla, ya que es casi imposible hacerlas cumplir completamente, sobre todo cuando hay muchos Estados no demasiado entusiastas ante la idea de afectar a países en los que tienen intereses. Se aviva el resentimiento de la población frente a estas medidas, con ayuda de los medios de comunicación. Así ocurrió tanto en el caso de

Milosevic como en el de Saddam Hussein, donde ambos movilizaron sentimientos nacionalistas contra el resto del mundo.

La consecuencia es la debilidad de la política de sanciones. Rhodesia y Sudáfrica acabaron por claudicar después de muchos años, pero Irak o Yugoslavia necesitaron de la fuerza militar internacional para terminar con el conflicto. A pesar de todo, la política de sanciones de la ONU se ha intensificado en los últimos tiempos. Su virtud reside en que, comparadas con las acciones militares, las sanciones resultan una herramienta política más barata, como opción de mantenimiento de la paz. Las sanciones puntuales parecen más efectivas que las sanciones globales, ya que actúan directamente contra los Gobiernos, como en el caso de Haití en 1993, de forma que el embargo de armas y petróleo, extensivas a otro tipo de sanciones como el embargo de cuentas de militares y sus familias, pareció más efectivo, aunque a la larga no dieron el resultado deseado³⁶. Las sanciones se dirigen de esta manera hacia objetivos concretos, en orden a evitar daños colaterales. Otra forma de aplicación de estas sanciones puntuales es la restricción de los viajes de determinadas personalidades, limitando los movimientos de los Gobiernos a derrocar, como en los casos de Libia, UNITA, Sierra Leona, Liberia o Afganistán. La imposición de sanciones por el Consejo de Seguridad de la ONU va acompañada de la creación de un Comité de Sanciones que utiliza la opinión de los expertos para calcular los efectos humanitarios de las medidas económicas, y la influencia en terceros países.

Desde un punto de vista económico hay diferentes visiones para afrontar las amenazas contra la Seguridad humana. El estudio global utiliza tres acercamientos que coinciden con los paradigmas de conceptualización del mundo económico. Los marxistas, o estructuralistas para este caso, consideran que la economía es el más importante de los fenómenos que inciden en la inseguridad humana. Es mejor centrarse en los problemas propios que hacer un sistema de comercio global que sólo lleva a la explotación de unos por otros. Los liberales consideran, sin embargo, que una mayor liberalización económica global es necesaria para salvaguardar la Seguridad humana. El norteamericano Nuevo Orden Económico Liberal ha permitido el enriquecimiento del mundo restringiendo la capacidad de los Gobiernos de intervenir en el mercado. El mercado puede crecer en volumen y servir a la humanidad atendiendo al principio de la “ventaja comparativa” de Adam Smith. Por último, los mercantilistas, como brazo y prolongación económica del Realismo, ven un mundo en el que el Estado es el único referente de Seguridad. Todo ello por la razón ontológica de que “es como es”, pero también por la creencia de que las personas, tanto individual como colectivamente, están mejor protegidas por las políticas de sus Gobiernos. Así

³⁶ Resolución 841 del Consejo de Seguridad de la ONU: Embargo de armas y petróleo a Haití.

como el Realismo ha dominado la práctica política internacional en materia de Seguridad militar, el Mercantilismo ha guiado a los Gobiernos en sus relaciones económicas internacionales.

Hay cierta lógica bajo cada una de estas tres aproximaciones cuando se habla de Seguridad humana. Las hambrunas dan testimonio de los fallos del *laissez faire* económico a nivel global. La persistencia del hambre en el mundo contemporáneo indica que el sistema es todavía fallido en este sentido. La teoría de la dependencia no es una opción fiable ya que el mundo es interdependiente, como se puede comprobar en casos como el de Corea del Norte. Sin duda la distancia entre el Norte y el Sur sigue ampliándose. Sólo muy pocos países han logrado superar la brecha, de ahí la oportunidad de Asia central debida a sus recursos. No debe haber duda de que liberalizar el comercio mejora el mundo colectivamente, pero no es sorprendente que los Gobiernos abandonen el Mercantilismo. Ello no indica que el proteccionismo sea la mejor herramienta para la Seguridad humana, visto desde una perspectiva global. El proteccionismo de la agricultura hace a granjeros del Norte ricos y abandona a su suerte a los del Sur, que ven amenazada su vida por ello, y esto ilustra claramente los fallos del estatocentrismo en la consecución de la Seguridad humana.

La pobreza, por tanto, es una amenaza para la vida además de la causa del hambre, y una amenaza indirecta a la vida, que también eleva la vulnerabilidad contra otras amenazas. El hambre es evitable ya que hay suficiente materia prima en el mundo para todos, pero persiste el problema debido a fallos políticos que pueden ser atribuidos a la negligencia o a la explotación del Sur por el Norte.

6.2.2.6. *Hacia una nueva dimensión*

El debate da como resultado la concreción en dos grandes vertientes de la Seguridad enfrentadas, en ocasiones, y convergentes en la práctica política y en la respuesta del Nuevo Regionalismo como paradigma de Seguridad. El debate entre las visiones convencionales y no convencionales nos lleva al estudio de una tipología específica sobre Seguridad. Esta diversificación teórica de la Seguridad es la resultante también de la práctica política y que, como comprobaremos más adelante, hace que se conjuguen teorías aparentemente excluyentes. De la Seguridad Nacional y el interés nacional definido en términos de poder a la Seguridad humana existe un gran salto teórico que es superado por la *praxis* política, dependiendo del momento y de la periodificación a que nos refiramos. También podemos intuir un arco axiológico que va de una a otra y en el que podemos referenciar las distintas

escuelas descritas en capítulos anteriores. Sin embargo de la propia descripción de cada una de las seguridades de esta clasificación comprobamos cómo son convergentes en el discurso político de los numerosos actores protagonistas de la Sociedad Mundial. De esta forma encontramos elementos o aspectos económicos dentro de la Seguridad Nacional, o también aspectos medioambientales y, sin duda, aspectos estratégicos en el sentido de aplicación de capacidades militares, aunque son precisamente la base de nuevas perspectivas en el estudio de la Seguridad. Se trata de la aplicación de la multidimensionalidad de los estudios estratégicos planteada con la reforma de la propia disciplina.

El final de la Guerra Fría no ha terminado con las amenazas militares a la Seguridad, incluidos algunos Estados afectados todavía por ella -Cuba y Corea- o aquellos para los que no era problema principal, pero estaban involucrados -Israel e India-. De forma que se hace obligatorio revisar la conducta de las políticas de seguridad militar. Las teorías realistas siguen influyendo en este sentido, el equilibrio de fuerzas. Aunque se pueda mantener, no es cierto que un desequilibrio lleve al desastre global. Muchos Estados han bajado su guardia en lo que respecta a las capacidades militares, de forma que no compiten con EEUU, debido normalmente a que no les amenaza y comparten, en general, sus aspiraciones para el mundo. La hegemonía militar estadounidense puede resultar alarmante, como en el caso de la intervención en Irak, aunque algunos se consuelen pensando que George Bush no es Napoleón o Hitler (Hough 2004: 57). Por eso la teoría del equilibrio de fuerzas sólo tiene aplicabilidad en un nivel regional, como lo ejemplifica el caso de la India contra Pakistán.

La paz kantiana se puede mantener incluso frente al huntingtoniano choque de civilizaciones, Así lo demuestran Russett y Oneal quienes dicen que hay conflictos que no son civilizacionales³⁷. Islamistas y occidentales no son más propensos que otros a la guerra, aunque Huntington dice que no es una tesis para el pasado sino para el futuro. La naturaleza un tanto especulativa a la par que sensacionalista de esta teoría está en denso contraste con una visión pluralista más rigurosa, razonada y optimista sobre la forma de evolucionar de la Sociedad Internacional. A pesar de todo, las prescripciones kantianas no explican la persistencia de una cantidad poco razonable de conflictos, en muchos casos regionales y que atienden a naturalezas de reclamaciones nacionalistas poco razonables, en el sentir general (corsos, sijs, nacionalistas irlandeses o vascos). Otra dimensión que no explica es la competencia entre grandes potencias económicas por repartirse el mercado tercermundista de la venta de armas, una amenaza clara, además, de la Sociedad Internacional

³⁷ RUSSETT, B. y ONEAL, J. (2001) *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence and International Organizations*, Nueva York: Norton.

actual. Tampoco podemos señalar que el determinismo económico marxista es la explicación que engloba a todos los problemas. Así la invasión de las Malvinas suponía antes una razón simbólica que el mantenimiento de una frontera colonial debida a intereses económicos británicos.

Las teorías necesitan cambiar y revisarse cuando no explican los hechos. El equilibrio de poder ha perdido su aplicabilidad en la escena global. El choque de civilizaciones no ha tenido ninguna aplicación desde su formulación. Incluso teorías largamente sustentadas por los hechos han sido fallidamente representadas por las corrientes socialconstructivistas (Hough 2004: 57). La guerra sigue considerándose un resorte racional de la política exterior de algunos Gobiernos, y figura enraizada en la tradición política occidental. El reconocimiento de que las ideas y la cultura informan la toma de decisiones de los Estados explica la ascensión de las teorías socialconstructivistas de la posguerra fría. Müller lo demuestra diciendo que a pesar de que la guerra nuclear podría ser un ejemplo, el más claro es que la esclavitud terminó porque a pesar de las ganancias obtenidas con ella pesaban más la compasión y la humanidad, señalando finalmente que podría pasar lo mismo con las guerras³⁸.

Aunque no ha desaparecido, la guerra va siendo un poco menos frecuente en la Sociedad Mundial actual. Otras opciones van siendo observadas cada vez más, aunque determinadas guerras tácticas limitadas se están convirtiendo también en una opción demasiado utilizada por algunos Estados. “La valoración de los riesgos de la guerra no es en absoluto una cuestión que consista en predecir lo inevitable o reconocer lo predestinado. Se trata más bien de identificar las relaciones entre la política y la guerra: la política que causa la guerra puede ser de la misma forma utilizada para impedirla”³⁹.

³⁸ MUELLER J. (1989) *Retreat from Doomsday. The Obsolescence of Major War*, Nueva York: Basic Books.

³⁹ HALLIDAY, F. (2001) *The world at 2000. Perils and Promises*, New York: Palgrave.

7. LA SEGURIDAD GLOBAL

7.1. Características de la nueva Sociedad Mundial

Todos los cambios analizados conforman una nueva Sociedad Mundial que tiene como características principales ser una sociedad estatal, transnacional y humana, derivadas directamente de las dinámicas de cambio dentro de aquella (Arenal 2002). Como consecuencia de la dinámica de mundialización tenemos una sociedad universal y planetaria. En un nivel transnacional se trata de una sociedad de dimensiones mundiales. En un nivel humano, también es una Sociedad Mundial debido a la revolución científico-técnica y comunicacional, lo que ha roto las barreras tradicionales particulares de interacción y comunicación entre actores. El caso de Asia central desestabiliza esta teoría, ya que el nacimiento a la Sociedad Internacional de los actores que conforman esta particular región del mundo, suponían una añadidura a ese mercado mundial de los recursos, en este caso energéticos. Aunque la Unión Soviética tenía la posibilidad de recurrir a las inmensas reservas en hidrocarburos bajo el subsuelo de estos países, al aparecer estos Estados como nuevos actores independientes en el mercado mundial de la energía desestabilizaron el sistema y obligaron a otros actores a cambiar y combinar sus estrategias para la salvaguarda de sus intereses económicos. Este carácter planetario de la Sociedad Mundial coexiste con enormes desigualdades de todo tipo entre los Estados y con la existencia de pueblos en etapas muy distintas de desarrollo. Roberto Mesa lo definía como una Sociedad Internacional diacrónica, constituida “por comunidades humanas que, en un mismo tiempo físico, viven en tiempos históricos muy distintos”¹.

Una segunda característica es la construcción de una sociedad heterogénea y compleja. En comparación con la homogeneidad de sistemas internacionales pasados, la heterogeneidad es consecuencia directa y paradójica también de la mundialización (Arenal 2002). La tercera característica es la de una sociedad crecientemente interdependiente y global, consecuencia también de las dinámicas de mundialización y globalización, y del carácter espacialmente cerrado, físicamente limitado, universal de la sociedad. La idea y la realidad de la existencia de intereses comunes a la Sociedad Internacional empieza a sustituir a la idea de exclusiva existencia de intereses individuales o nacionales (Arenal 2002). Es necesario de esta forma revisar y estudiar detenidamente las políticas exteriores de los distintos Estados construidas a partir de las políticas

¹ MESA, Roberto (1992) *La nueva Sociedad Internacional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

interiores de los mismos. De ahí la necesidad de abordar el problema desde una perspectiva concreta, como en el caso de Asia central, donde la evolución ha sido tan rápida que han pasado por distintas etapas en un cortísimo periodo de tiempo. Etapas que otros Estados occidentales han necesitado siglos para cubrir. No desaparece, como comprobaremos, el dogma de la soberanía. Las viejas creencias e intereses no han sido superados (Roy 1998).

Por último, en el relato de las características de esta nueva sociedad Arenal señala que se trata de una sociedad que tiene como característica su creciente desequilibrio y desigualdad. El carácter multiforme, creciente y extremo con que se plantean las relaciones en la actual Sociedad Mundial no tiene comparación con otros momentos históricos. Los desequilibrios y desigualdades se manifiestan en todos los ámbitos de la vida humana y la realidad social y, lejos de disminuir, siguen creciendo a un ritmo imparable. La fractura más importante se produce entre países ricos y pobres. La antigua fractura Norte-Sur se ha convertido en una fractura entre Occidente y el resto. Lo más dramático es que la diferencia de renta *per capita* se está incrementando y que algunos países no sólo no mejoran sino que empeoran su situación. Existen dos zonas en el mundo, una que vive en paz y otra sumergida en el caos, y esta tendencia es cada vez más clara, con la conformación de dos mundos contrapuestos en los que la desigualdad es norma. En la zona de paz la mayoría de los Estados se definen por la democracia y por altos niveles de desarrollo social, cultural económico y científico. La zona del caos abarca al resto de la Sociedad Mundial y se define por la existencia de Estados no democráticos, con bajos niveles de desarrollo social, político, económico y científico-técnico, y por unas relaciones internacionales en las que la interdependencia es escasa o relativa, y que continúan además operando de acuerdo con las normas tradicionales de la política de poder. Sin embargo, como veremos, las soluciones a esta característica no son unívocas.

7.1.1. Las nuevas realidades internacionales

Se han desarrollado una serie de realidades internacionales que marcan la diferencia entre el modelo westfaliano y las nuevas incertidumbres a afrontar en el futuro. Deben analizarse algunos aspectos de esas nuevas realidades que darán como resultado las distintas aplicaciones teóricas en el terreno de la seguridad internacional. Entre los fenómenos característicos de la actual Sociedad Mundial están desde el debilitamiento de la centralidad del Estado hasta la aparición de un nuevo consenso internacional, pasando por diferentes circunstancias que hacen de esta nueva Sociedad Mundial un sistema

esperanzador a la vez que caótico en muchas ocasiones. Todos estos fenómenos están relacionados íntimamente entre sí, de forma que aunque parezcan en ocasiones independientes o contradictorios los unos de los otros, no son siempre separables.

Lo primero que llamaría la atención es ese debilitamiento de la centralidad del Estado en las relaciones internacionales. A pesar de que continúa siendo elemento esencial del sistema internacional, el protagonismo y exclusivismo del Estado se ha debilitado y puesto en entredicho, como consecuencia de la interdependencia, la transnacionalización y la globalización, y el desarrollo de nuevas fuerzas y actores (Arenal 2002). Sólo permanecen el monopolio legítimo de la violencia y la territorialidad del Estado como inalterables. Ya no es el único actor cuando se trata de conformar las estructuras y dinámicas de la Sociedad Internacional. Se hace patente el protagonismo creciente de la sociedad civil dentro del propio Estado, cuya política exterior está cada vez más condicionada por los intereses y las preocupaciones de sus ciudadanos. Como señala Rosenau se trata de “una revolución en las capacidades de los individuos en todo el mundo, de forma que los seres humanos se han vuelto más competentes a la hora de valorar qué posición adoptan ante las cuestiones internacionales y cómo su actuación puede sumarse a otras para dar lugar a significativos resultados colectivos”². Las fuentes de autoridad y los criterios de legitimidad de los individuos respecto de sus colectividades han cambiado radicalmente respecto al pasado. Han desaparecido los enemigos y los referentes ideológico, político y económico que reforzaban las identidades al sentirse amenazadas. En el terreno de la seguridad, las Fuerzas Armadas se encuentran en proceso de reconversión en los países democráticos desarrollados. Van perdiendo así el carácter de ejércitos nacionales para convertirse en ejércitos profesionales basados en la contratación, con evidentes y crecientes dificultades para encontrar profesionales voluntarios. También influye notablemente aquí el resurgimiento del concepto del retorno, ya sea de carácter nacionalista, religioso o étnico. El Estado ha perdido su protagonismo individual como actor de los conflictos armados internacionales. Se trata de la reubicación de la autoridad que se proyecta oscilando entre la fragmentación y la integración. Las relaciones internacionales estaban definidas por la lógica de la negociación y la guerra, sin embargo hoy se encuentran “falseadas por las torpezas de entendimiento y las pasiones de la democracia de opinión”³, y se encuentran constantemente obligados a jugar en dos tableros, el de la política interior y la exterior.

² ROSENAU, James N. (1997) *Along the Domestic Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

³ HASSNER, Pierre (1995) *La Violence et la Paix*, París: Editions Esprit.

La nueva Sociedad Mundial lleva, de esta forma, a la desaparición de la distinción entre el mundo interno del Estado y el mundo internacional, entre la política interior y la política exterior. El Regionalismo es el tablero intermedio, que conecta a estos otros dos planos de la política gracias a sus nuevas dimensiones y formas de actuación. Ya no se pueden hacer independientemente una de la otra. Esta separación, casi absoluta, ha sido durante muchos años la expresión del principio de soberanía y una de las características principales del anterior sistema internacional, con corolario en el principio de no injerencia en asuntos internos de otros Estados consagrado en el artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas⁴.

Los nuevos actores tenidos en cuenta en el campo internacional gozan de un espectacular crecimiento y protagonismo. Entre ellos hemos de tener en cuenta a los grupos empresariales y empresas transnacionales, a las ONG y grupos sociales de diverso alcance y naturaleza que actúan en el plano internacional, y a los cárteles del narcotráfico y las mafias, entre otros. Pero, a pesar de ello, por ejemplo, las empresas transnacionales tienen raíces nacionales, con un Estado donde reside el núcleo del capital, pero actúan en campos hasta ahora reservados exclusivamente a los Estados. Los cárteles del narcotráfico y las mafias influyen decisivamente en el funcionamiento de la Sociedad Mundial, considerándose la mayor amenaza para la estabilidad y el buen funcionamiento del sistema en el futuro. Como resultado de este desarrollo y protagonismo de actores internacionales no estatales se acaban reforzando las dimensiones transnacional y humana de la Sociedad Mundial en una “sociedad civil global” que tiene cada vez más protagonismo en la escena internacional.

Este proceso de difusión del poder implica cambios tanto en su naturaleza como en su distribución. El poder, hoy, es un fenómeno multidimensional, cambiante en función del escenario, que se puede expresar en términos económicos, científico-técnicos, culturales y, sobre todo, de información. En la actualidad depende de la capacidad o control para influir o para determinar las estructuras y dinámicas del sistema o conseguir que los demás quieran lo que uno quiere (Arenal 2002). En definitiva es un fenómeno estructural. Del poder duro, o poder clásico, se pasa a ese poder estructural, desarrollado por Strange, o poder blando, *soft power*, que define Nye⁵. En una visión

⁴ Artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”.

⁵ Ver NYE, Joseph (1990) *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano; STRANGE, Susan (1994) *Status and Markets*, Londres: Pinter; y NOVA, Javier (2005) “El poder simbólico de las naciones” *Documentos DT 35/2005*, Madrid: Fundación Real Instituto Elcano.

simplificada, de lo que tratarían en ambos casos es de lograr que otros quieran lo que uno quiere, y normalmente está asociado a recursos intangibles como la cultura, la ideología y las instituciones. Este poder se distribuye de diversas formas, según la dimensión de que se trate, sea militar, política, económica o cultural. Se entiende el poder no sólo como capacidad sino también como característica de las relaciones internacionales. Este poder se mide por la influencia de los resultados más que por la posesión de capacidades o control sobre las instituciones, expresándose en cuatro estructuras: Seguridad, Producción, Crédito y Conocimiento (creencias e ideas)⁶. La dimensión militar, tan importante para el Realismo pierde aquí su carácter central, pese a la supervivencia de arsenales nucleares que en el contexto actual son estructuras menos asimiladas como instrumentos de poder.

Otra de las características ordenadas por Arenal, y contabilizan ya cinco, es la dimensión socio-económica y la científico-técnica como caso de estudio dentro de la Sociedad Mundial. Estos factores pasan a constituir el centro de la Sociedad Mundial supeditando a los problemas político-diplomáticos y estratégicos. Es decir, lo militar pasa a un segundo plano frente a estos problemas. Las confrontaciones económicas y comerciales se sitúan en un primer plano estratégico, y las negociaciones en estos ámbitos tienen una importancia estratégica similar a la militar. La competición por el territorio se torna en competencia económica y científico-técnica, y por el control de los mercados. En Asia central los intereses económicos se juegan en el tablero internacional en un nivel muy cercano a la estrategia militar.

Ello conlleva un cambio en la realidad del poder y la Seguridad, debilitando al Estado como actor principal o protagonista de las relaciones. La Estrategia Nacional de Seguridad de EEUU así lo pone de manifiesto, señalando a la economía como la primera prioridad. EEUU pretende, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN, a imagen de Europa, crear un gran bloque económico, y los latinoamericanos, sin embargo, también se replantean sus propios mecanismos de integración económica con Mercosur, Comunidad Andina, Sistema de Integración Centroamericana, CARICOM, entre otros⁷. En el resto del mundo se hace lo mismo, con ejemplos como APEC o la propia CEI. Se trata de fortalecer los lazos regionalistas, llegando a convertirse en uno de los factores determinantes de la Sociedad Internacional. La heterogeneidad de la Sociedad Mundial reafirma la dinámica de fragmentación. Aparece una reacción a la homogeneización traída por la mundialización y la globalización, acentuándose la regionalización con

⁶ SANAHUJA PERALES, José A. (2008) “¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional”, en VV.AA. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 2007.

⁷ Ver FRERES, Christian y José Antonio SANAHUJA PERALES (coords.) (2006) *América Latina y la Unión Europea..Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona: Icaria.

afirmación de identidades y homogeneidades particulares de intereses comunes entre grupos de Estados. Por otra parte el desarrollo de organizaciones internacionales ayuda al desarrollo del Regionalismo proporcionando el marco jurídico-institucional que facilita su afirmación y desarrollo.

7.1.2. Dinámicas de cambio en la actual Sociedad Mundial

La globalización se enmarca dentro de las nuevas dinámicas de cambio de la Sociedad Mundial estructuradas de forma eficiente también por Arenal. El mundo anclado en el viejo dogma de la soberanía nacional ha sido superado como lo demuestran acontecimientos posteriores al final de la Guerra Fría. Los atentados del 11-S y las intervenciones en Afganistán e Irak son especialmente significativos en este sentido. La Sociedad Internacional ya no es única, en un mundo complejo se dan circunstancias complejas de relación entre Estados y otros actores, y en el que las fronteras, en muchos aspectos, han sido superadas por otros fenómenos (Arenal 2002). Toda esta mezcla de acontecimientos da como resultado un proceso abierto y de dirección incierta, pero del que sí podemos deducir las circunstancias bajo las que se producen esos movimientos de cambio para una mejor ubicación del poder y la legitimidad. Tenemos de esta forma diversas dinámicas de cambio en la actual Sociedad Mundial. Estas dinámicas, expresadas de arriba abajo, o de las más comprensivas a las más particulares son: la mundialización y universalización, la creciente interdependencia, la globalización, la heterogeneización, la estatalización, y por último la humanización.

La mundialización es origen de todas las siguientes, además de consecuencia directa del proceso de universalización de las relaciones internacionales, y consiste en el paso a una Sociedad Internacional planetaria y universal. Es una forma de abarcar no sólo la Sociedad Internacional sino la humanidad. En el caso de Asia central podemos decir que el proceso por el cual las antiguas repúblicas ex soviéticas asiáticas logra su independencia, con la implosión de la URSS, es una especie de descolonización en la que precisamente tienen que adaptarse a unos estándares de civilización desconocidos hasta entonces, ya que la larga etapa soviética venía precedida por una época zarista casi colonial, heredada por el sistema soviético⁸.

A partir del siglo XIX aparece una creciente interdependencia que consiste en el crecimiento e intensificación de intercambios políticos y comerciales

⁸ ROY. Oliver (1998) *La nueva Asia Central*.

entre Estados, y a partir de la Segunda Guerra Mundial se incrementa espectacularmente la intensificación de interacciones económicas, políticas, informativas y comunicacionales, científico-técnicas, culturales y sociales⁹. Todos estos elementos son los que hacen que la Sociedad Internacional no sea estanca y precisen unos de otros para poder actuar. En el terreno que nos ocupa de la Seguridad, las interdependencias están marcadas “por el desarrollo de un orden militar global, condicionado por la proliferación de armas diseñadas para una guerra total, que reduce el abanico de acciones a disposición de los Estados”¹⁰. Nuestro ejemplo ilustra claramente la aseveración de Held, ya que en Asia central las interdependencias entre los cinco Estados que conforman la región son mucho más paradigmáticas que en cualquier otra región del resto del mundo. Aunque en un principio, los años posteriores a las independencias (1991) todos los nuevos Estados intentarían alejarse rápidamente de su antiguo tutor, Rusia, rápidamente las dinámicas se convirtieron a una necesidad cooperadora por parte de todos para poder seguir sobreviviendo en la Sociedad Mundial a la que recientemente habían nacido. Aparte de veleidades del tipo de la política de neutralidad planteada por Turkmenistán, todos se dieron cuenta de la necesidad de colaborar debido a la inevitable interdependencia de unos y otros, acrecentándose al analizar sus relaciones con la ex metrópoli. Por otra parte, el caso es mucho más claro si atendemos a los aspectos de Seguridad, en donde también rápidamente se dieron cuenta de la necesidad de colaborar con Rusia. Y, por su parte, Rusia que también inició una fase de desatención de su extranjero próximo, el denominado *near abroad*¹¹, se vio obligada a cambiar el rumbo de su política exterior en la región. Esta fase, fuertemente regionalista, dio paso, por causa de los acontecimientos mundiales -en el sentido en que afectaban prácticamente a todo el planeta-, a otra fase de universalización de la interdependencia con los atentados del 11-S. La región se vio azotada por ese desarrollo de un orden militar global, condicionado por la proliferación de armas diseñadas para una guerra total. La guerra contra el terrorismo internacional es el nuevo protagonista, por razones de Seguridad regional geográfica, en la que la práctica totalidad de las repúblicas de Asia central se vieron envueltas, cada una con razones y argumentos particulares. De esta forma las posibilidades de toma de decisiones en política exterior se vieron

⁹ En el siglo XIX las interdependencias estaban marcadas por el protagonismo de los estados, dentro del marco del sistema westfaliano, pero actualmente la interdependencia se caracteriza por intensas redes de relaciones económicas regionales y globales que escapan al control de un estado en particular.

¹⁰ HELD, David (1997) *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona: Paidós.

¹¹ *Near abroad*, en inglés extranjero cercano, término utilizado en el contexto político post soviético para diferenciar la política exterior hacia las repúblicas que formaban parte de la URSS y el resto del mundo. De esta forma, y en el caso que nos ocupa, las repúblicas ex soviéticas de Asia Central seguirían por un tiempo conformando una suerte de cinturón sanitario de seguridad, teniendo las políticas rusas consideración de su antiguo estatus.

formalmente condicionadas por la creciente interdependencia mundial. Porque el propio término de interdependencia así lo define, es la dependencia en ambas direcciones, entre Estados más fuertes y Estados menos desarrollados.

La expresión máxima de esta dinámica es el carácter común y global de muchos de los problemas de la Sociedad Mundial (Arenal 2002), frente al que nada pueden hacer las políticas nacionales o individuales, haciéndose necesarias las políticas comunes y globales. Si no hay efectos de costo recíproco en los intercambios no existirá interdependencia. De ello encontramos claro ejemplo en las dependencias creadas entre países importadores y exportadores de petróleo, entre los que se cuentan las repúblicas de Kazajistán, Uzbekistán y, en caso del gas, Turkmenistán.

A continuación, la globalización es un asunto, como hemos visto, inagotable a la hora de ponerlo bajo el análisis de los teóricos. La literatura al respecto es más que extensa, aunque aquí lo hemos tratado desde la perspectiva precisamente de dinámica de la Sociedad Mundial cambiante¹². Consiste en la superación de las coordenadas de espacio y tiempo en el terreno de las relaciones internacionales. Otro de los efectos notables de esta dinámica es la crisis estructural de legitimidad política, de instituciones y movimientos sociales que lleva a la agrupación en torno a identidades primarias religiosas, étnicas o nacionales. Este caso es el más claro en Asia central. Y es precisamente a raíz de los atentados del 11-S cuando se exacerba este tipo de efectos de la globalización. Se produce necesariamente un incremento de la fragmentación social y la conflictividad. El carácter global que imprime a los problemas del mundo hace entrar en juego el concepto de “riesgos mundiales”, en denominación de Ullrich Beck. Todo ello conlleva importantes cambios en la naturaleza del poder y en la distribución y difusión del mismo, reforzando la importancia de los denominados poderes estructurales o poder blando¹³.

En la Sociedad Internacional coexisten dos dinámicas contradictorias, como son la tendencia a la integración y a la fragmentación y el regionalismo. Aunque la heterogeneización viene de antiguo hay una fase añadida a partir del momento en que se produce la globalización, ya que no ha traído consigo un proceso paralelo de homogeneización y uniformización. Los nuevos

¹² Ofrecer una bibliografía básica sobre globalización y todos sus aspectos es demasiado amplio para este espacio, sin embargo se destacan dos referencias de entre las consultadas para esta tesis. CHOMSKY, N. (2000) *El beneficio es lo que cuenta. Neoliberalismo y orden global*, Madrid: Crítica; y SEBASTIÁN, L. (2002) *Un mundo por hacer. Claves para comprender la globalización*, Madrid: Trotta.

¹³ "La globalización no ha supuesto, por lo tanto, ni un proceso de integración social planetaria ni la reducción de la brecha que separa a los países pobres de los ricos" (ZOLO, Danilo (2000) *Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial*, Barcelona: Paidós).

pueblos vuelven a asumir sus identidades, culturales, étnicas y religiosas. Para producirse este proceso, en el caso de Asia central, tuvo que esperar al derrumbe de la Unión Soviética. Es por eso que muchos teóricos y estudiosos de la región aplican en muchas ocasiones los principios de la teoría sobre descolonización a esta región, aunque en sentido estricto no se pueda encuadrar dentro de ese marco.

En el ámbito político aparece por último la dinámica de estatalización. Supone una uniformización y homegeneización evidente al universalizar históricamente el Estado, desde los presupuestos de Westfalia (Arenal 2002). El Estado tiene una organización de base eminentemente territorial y este fenómeno de estatalización responde al hecho de que una idea igualmente producto de la cultura occidental, como es el nacionalismo, que establece que todo pueblo tiene derecho a constituirse en Estado, se ha extendido por todo el mundo dando lugar a diversos conflictos y guerras. Asia central es también paradigma de este tipo de casuística, ya que la configuración de los Estados-nación a partir de 1991 es la heredada directamente del régimen soviético en una muy artificial creación de cinco Estados donde las fronteras territoriales conllevarían esos Estados plurinacionales e interétnicos a que nos referimos (Roy 1998).

La humanización, por fin, aparece enfrentada a la estatalización. Se trata de un cambio radical en la naturaleza, estructura y dinámica de la actual Sociedad Mundial. Históricamente la Sociedad Internacional ha sido deshumanizada teniendo al Estado como actor único y exclusivo de las relaciones internacionales. El Estado y su Seguridad son el referente exclusivo del sistema internacional. Especial importancia tiene la afirmación de la responsabilidad penal individual de las personas en el ámbito de la justicia internacional por la comisión de crímenes “especialmente odiosos”. Se ha reforzado así la adopción por parte de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU (1996) del proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y Seguridad de la Humanidad, y muy especialmente con la aprobación del Estatuto de la Corte Penal Internacional (1998). Esta dinámica da también como resultado la construcción de políticas exteriores, derivadas de las teorías socialconstructivistas, con centro en la Seguridad humana global.

7.1.3. Unilateralismo y Multilateralismo: ¿Quién asegura a quién?

Estas dinámicas dan como resultado el panorama descrito para las relaciones internacionales. La pregunta que hay que hacerse es: ¿Cómo afecta a la

Seguridad? El juego de la disuasión nuclear hizo imposible la guerra a gran escala, pero facilitó la acelerada carrera de armamentos y la eclosión a finales del siglo XX de los nuevos tipos de conflictos armados. El fin de la Guerra Fría devuelve el poderío militar al patrón premoderno, en un mundo militarmente descentralizado. Tradicionalmente “los conflictos armados tenían una naturaleza predominantemente interestatal, política y estratégica, (...) el nuevo tipo de conflicto dominante proviene fundamentalmente de los problemas económicos y sociales, (...) en guerras de baja y media intensidad” (Arenal 2002: 71). Los nuevos factores son la pobreza, la marginación, la inmigración, el nacionalismo, el narcotráfico, el blanqueo de dinero, la xenofobia y el racismo, que marcan profundamente el escenario mundial. La guerra deja paso a enfrentamientos armados con numerosos actores no formalizados en muchas ocasiones. Ello es consecuencia directa del debilitamiento del papel del Estado en la Sociedad Mundial. Por otra parte, en conflictos armados entre Estados hay cambios sustanciales, con reforzamiento del papel del armamento altamente sofisticado y devaluación del papel de los seres humanos. Sólo queda EEUU y una aparente gran potencia con capacidad para hacerle frente, China, que es “el único que puede hacer retroceder el mundo a una noción de poder militar global si decide enfrentarse al resto de las grandes potencias”¹⁴.

La pregunta no es baladí ya que la preocupación de los Estudios de Seguridad relacionados con el Estado supone ya una reliquia, herencia directa de la finiquitada etapa bipolar. Tras la Guerra Mundial y las tensas relaciones Este-Oeste aparece la Guerra Fría, en término utilizado por el periodista norteamericano Walter Lippmann, y que define el concepto de Seguridad que caracteriza la época: “Una nación es segura cuando no tiene que sacrificar sus intereses legítimos para evitar la guerra y cuando es capaz, si se da el caso, de mantenerlos durante un conflicto”¹⁵. McSweeney lo ve más como un adjetivo que como un nombre. La seguridad es un artículo de intercambio más que una relación. Tiene que ver con la *realpolitik*, con el interés del Estado. Con el cambio de rumbo que ofrecen los acontecimientos, los intereses no militares son los que prevalecen. Así lo reconocía la propia Estrategia Nacional de Seguridad estadounidense, en 1994, cuando se ocupaba de las nuevas amenazas. Ello es debido principalmente a la política del asesor de

¹⁴ BUZAN, Barry y Gerald SEGAL (1999) *El futuro que viene*, Barcelona: Andrés Bello.

¹⁵ LIPPMAN, Walter (1947) “The Cold War”. Walter Lippman (1889-1974), periodista y ensayista, publicó una serie de artículos bajo el título *La Guerra Fría*, en 1947. Los textos estaban en contra de la política de contención del presidente Truman y su asesor, el Sr. “X”. El término Guerra Fría había sido utilizado ya por el consejero de Truman, Bernard Baruch, en un debate del Congreso en abril de 1947. El Sr. “X” fue el autor de un artículo publicado por la Secretaría de Estado, que definía la política de contención que los Estados Unidos deberían utilizar hacia la expansión soviética. Más tarde sería revelada la identidad del Sr. “X”, que no era sino George F. Kennan, director de Política de la Secretaría de Estado: Ver www.learner.org/channel/worksshops/primarysources/coldwar/docs/lippman.html.

Clinton, Strobe Talbot, inspirado a su vez por Joseph Nye y su concepto del poder blando¹⁶.

7.1.4. Regionalismo y Seguridad

El Regionalismo es uno de los factores determinantes de la Sociedad Internacional actual. La demostración de los procesos regionalistas en el ámbito de los Estudios de Seguridad es, además de uno de sus asideros axiológicos, la prueba de la importancia de las nuevas dinámicas internacionales revisadas. La heterogeneidad de la Sociedad Internacional afirma la dinámica de fragmentación de la Sociedad Mundial consolidando la existencia de sociedades particulares o regionales. El fenómeno es paradójico en sí, ya que la aparente contradicción entre procesos globales y regionales no es más que una forma de adaptación a esa nueva Sociedad Mundial. Existe una reacción contra la homogeneización impuesta por la mundialización y por la globalización que acentúa la regionalización con la afirmación de identidades y homogeneidades particulares de intereses comunes entre grupos de Estados. Claramente en el caso de Asia central existen numerosas razones que explican esto (Roy 1998), a pesar de un primer momento de las independencias en que tan solo se verificaban movimientos centrífugos hacia otros espacios distintos de la Sociedad Internacional, alejados lo más posible, por un lado, de su antiguo sovetismo, y, por otro, de vehementes contradicciones y repulsiones de sus vecinos más cercanos.

El desarrollo de organismos internacionales ayuda fuertemente al desarrollo del Regionalismo proporcionándole el marco jurídico-institucional que facilita su afirmación. Este Regionalismo se proyecta con diversos objetivos y alcances, como son la concentración política y económica, la cooperación y gestión de intereses económicos determinados, amén de otros políticos, militares y culturales, llegando a auténticos procesos de integración. Es una forma de autoexclusión de la Sociedad Mundial, pero a la vez es una plataforma para expresar mejor la posición sobre sus problemas universales, con sus propias doctrinas. A ello hay que añadir que la propia teoría señala estos procesos como generadores de Derecho Internacional particular o regional, como ha sido el caso de América Latina con el Derecho Internacional Americano (Arenal 2002), transformándose la región en la única referencia organizativa válida entre lo estatal y lo mundial. Supone, además, el

¹⁶ NYE, Joseph (1990) *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, Nueva York: Basic Books. Ver también NOVA, Javier (2005) “El poder simbólico de las naciones” *Documentos DT 35/2005*, Madrid: Fundación Real Instituto Elcano

recurso privilegiado de los Estados para revitalizar su protagonismo en un mundo crecientemente transnacional y globalizado. De ahí precisamente surge la paradoja de ambas dinámicas aparentemente divergentes, pero al fin y a la postre paralelas.

Sin embargo, hemos de analizar el Regionalismo desde todas sus perspectivas teóricas. Existe un Regionalismo característico de la posguerra mundial que se centraba necesariamente en la cooperación económica para la recuperación (Milner 2003), otro Regionalismo de Seguridad colectiva en el que funcionaban la política de bloques del periodo bilateral y la afirmación postcolonial, y, por último, la base de este estudio que es el “Nuevorregionalismo”, desarrollado al hilo de las profundas transformaciones de la Sociedad Mundial en los últimos tiempos y que tiene dos grandes puntos de inflexión históricos, el primero en el fin de la Guerra Fría, y el segundo en las consecuencias de los atentados de Nueva York y Washington del 11-S. Se hace patente, además, al considerar el punto de llegada de la denominadas “revoluciones de color” (Ucrania, Kirguizistán y Georgia), que agrupan un hecho determinante en tres incipientes democracias pertenecientes a una región muy concreta, en este caso el “flanco sur” de Rusia (Cáucaso y Asia central) Este “Nuevorregionalismo” acepta la economía de mercado como principio organizativo, funcional y normativo, con heterogeneidad de componentes, impacto doméstico y carácter no exclusivamente intergubernamental sino mucho más integrado sin una división estricta de ámbitos de acción: “...el desarrollo del regionalismo a nivel internacional tiene también su correspondiente reflejo a nivel subestatal, existiendo un claro vínculo estructural entre ambos”¹⁷. El Regionalismo teorizado, a partir de aquí, es nuevo porque aquella antigua Sociedad Internacional ha subsistido para reforzarse en la actualidad y sumergirse de forma acompañada en el proceso globalizador.

La seguridad tiene un carácter independiente derivado de la interrelación entre sus distintas dimensiones –medioambiental, económica, comercial, etc.-, tratando de dar respuesta a todos ellos, para lo cual precisa la cooperación internacional, que comienza precisamente en el nivel regional (Buzan y Waeber 2003). El carácter global, sin embargo, de la seguridad, deriva de las características citadas llevándonos al concepto de Seguridad global avanzando en la formulación de un nuevo concepto que exprese de la misma forma el sentido y alcance integral con que en estos momentos se plantea el problema.

¹⁷ ALDEOA, Francisco y Noé CORNAGO “El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial”, *Revista Española de Derecho Internacional* (vol. 50 nº 1: 59-113).

7.2. Agenda global de Seguridad

La Agenda de Seguridad actual contempla una cantidad de amenazas nuevas que no provienen necesariamente de actores estatales. Las amenazas militares no provenientes de Estados. Éstas, junto con los llamados riesgos, componen el fondo del mapa sobre el que se tejen las nuevas teorías de Seguridad. Del “Nuevorregionalismo” a la globalización existe una delgada línea de actividad internacional, regional o subregional, que es la que sustenta, más allá de otras cuestiones, las políticas exteriores no sólo de estos Estados sino del mundo de las Relaciones Internacionales. El colapso de la URSS y la caída del Telón de Acero llevó a un periodo de “vértigo histórico” en el que numerosas teorías desearon implantarse, en el terreno de los estudios internacionales, que explicaran los acontecimientos y la seguridad. La falta de distancia y tiempo tras la disolución de la URSS, la primera guerra del Golfo, el 11-S, la invasión de Afganistán, los acontecimientos en Chechenia o la guerra de Irak y su caótica posguerra convierten en provisional cualquier teoría a plantear respecto a la globalización de la seguridad.

Es imprescindible basarse en los acontecimientos para realizar una mínima aproximación a la realidad de Asia central. El plano de la seguridad en estos países sigue siendo la referencia, lo que nos permitirá contemplar cómo se producen las relaciones políticas en la región. El nuevo espacio para las Relaciones Internacionales que supone Asia central se debe fundamentalmente a sus características particulares como una de las primeras reservas mundiales de hidrocarburos. El mercado internacional y los intereses de las potencias exportadoras y comercializadoras de petróleo y gas se ve afectado directamente por la nueva situación. La creación de estos cinco nuevos Estados independientes en Asia central ha cambiado radicalmente la configuración estratégica de toda Asia, y una extensión más allá de ese territorio. Veamos, de forma global, cómo pueden producirse.

De esta forma contemplaremos dos perspectivas de la Agenda de Seguridad complementarias. La primera es la visión de las amenazas, riesgos y retos desde el punto de vista más cercano a las tesis realistas y racionalistas. La segunda resume o matiza la Agenda global desde la perspectiva de la Seguridad humana, basándose en el informe de la International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) y la doctrina de la Responsabilidad de Proteger, de una lado, y, de otro, en el informe del Grupo de alto nivel de la ONU “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”.

7.2.1. Amenazas

El terrorismo, en su forma globalizada a partir del 11-S, aparece en la agenda realista como una de las amenazas más cruciales en la Sociedad Internacional actual. En el terreno de las conferencias y foros internacionales en general, ofrecer una definición de terrorismo concreta y válida universalmente se ha convertido en un asunto difícil, por no decir imposible. Aunque se trata de un fenómeno de apariencia muy evidente, los intereses de diferentes Estados y grupos hacen que no se consiga llegar a un acuerdo internacional al respecto, dadas las diferentes circunstancias y situaciones en las que se verifica el fenómeno. Singularmente, en 1983, Schmid ofreció hasta 109 definiciones posibles de terrorismo¹⁸. La tesis defendida por el Departamento de Estado norteamericano, en ese mismo año 1983, dice que el terrorismo consiste en “violencia premeditada, motivada políticamente, perpetrada contra objetivos no combatientes”¹⁹. Aunque deja fuera muchos elementos e, interesadamente, muchos casos abiertos en aquel año, en realidad lo que es importante de la propia definición es que se trata de violencia política llevada a cabo por actores no estatales. El problema está en que en una determinada parte de los casos se hace real la máxima de que el que para unos es terrorista para otros es un luchador por las libertades (Hough 2004: 62). El infligir terror por parte del Estado a los civiles estaría incluido en la definición del Departamento de Estado norteamericano, con numerosos ejemplos que lo demuestran, desde Stalin a la Alemania nazi, pasando por los Jemeres Rojos²⁰. Ésta es una de las razones por las cuales resulta tan complejo sacar adelante una definición que satisfaga a un gran número de actores. Sin embargo, debemos considerar dos vertientes de una posible definición próxima a lo universal: la primera es que tiene capacidad para aterrorizar a los civiles y lo hace deliberadamente; y una segunda característica es precisamente la de que se trata de actores no estatales. Dejamos aparte la definición del terrorismo de Estado. A pesar de todo también escapa a la definición el terror y la violencia de las guerras civiles, asunto que predomina y condiciona básicamente la Agenda de Seguridad militar, como hemos visto anteriormente.

Un hecho cierto es el incremento de este tipo de amenazas a la Seguridad, y para conocer las causas hemos de tener en cuenta dos factores. De un lado, la fortaleza terrorista de la guerra de guerrillas. Es decir, la característica de la actuación terrorista hace muy difícil la lucha policial. El segundo factor es el

¹⁸ SCHMID A. (1983) *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature*, Amsterdam: North Holland Publishing.

¹⁹ “...premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant audience” (USA Department of State, 1983: www.state.gov).

²⁰ Podría incluirse aquí también el bombardeo nuclear de Japón al final de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo ello provocaría un debate mucho más amplio del aquí propuesto.

avance de la tecnología de las comunicaciones, que facilita la labor terrorista y ayuda a dar publicidad a los actos de terrorismo en la era de la globalización comunicacional, en la línea de un mundo globalmente conectado. Determinados tipos de fundaciones, bajo las que se ocultan a veces sesgadas intenciones, ayudan a la financiación y la divulgación de este tipo de mensaje. El florecimiento del mercado clandestino de armas tras la Guerra Fría desvía en numerosas ocasiones el verdadero sentido a veces de la propia lucha: “Hay una cantidad de conflictos (Colombia, Liberia, Tayikistán, etc.) que han perdido cualquier motivación ideológica que tuvieran inicialmente y han degenerado en conflictos entre grupos que luchan por mantener la propiedad y la explotación de determinados recursos”²¹. Además, las tácticas y dinámicas han ido cambiando a lo largo de los años, desde el secuestro de aviones en los setenta, los ataques a embajadas en los años setenta y ochenta, junto con las bombas en aviones, hasta el punto de inflexión que supone el 11-S en que se realiza una combinación de varias de estas estrategias.

Existen, por otra parte, diversos grupos paramilitares de actores no estatales que también condicionan la Agenda de Seguridad. En primer lugar tenemos a los nacionalistas. Estos a su vez se pueden dividir en secesionistas y contrasecesionistas. Los primeros surgen como movimientos que reclaman representar a una nación, y que usan la fuerza para conseguir la independencia. Las naciones son comunidades sociales construidas y definidas subjetivamente por características comunes que las distinguen de otras naciones. Aunque estas características no son excluyentes, estarían entre ellas la lengua, la religión, la etnia, el pasado histórico y las ligazones culturales. El problema surge cuando las nacionalidades quieren convertirse en Estados. Históricamente surgieron de esta forma muchos países en la Sociedad Internacional postcolonial -Kenia, Argelia, incluso EEUU-, sin embargo el contexto del nuevo siglo ofrece otras perspectivas. De esta forma el caso de la región Asia central es paradigmático de esta situación, ya que dándose buena parte de los factores nacionalistas anteriormente citados se sumerge, sin embargo, en una suerte de normalización nacional que respeta en buena medida el pasado estatal impuesto por sus antiguos protectores –la Unión Soviética o la Rusia zarista-. El otro subgrupo, los contrasecesionistas, son los oponentes de los primeros. Así como el nacionalismo anima a la masa a tomar las armas para separarse, otros luchan contra la sedición. Este sería el caso de la división de Yugoslavia y la independencia de Croacia y Bosnia, en el que los servios en aquellos territorios se levantaron en armas. Lo mismo ocurre con los británicos lealistas en Irlanda del Norte.

²¹ SINGER, P. (2001) “Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and its Ramifications for International Security”, *Internacional Security* 26 (3) Invierno 2001/02: 186-220.

Relacionado con el terrorismo, por su justificación interna, aparece otro grupo no estatal que amenaza la Seguridad, como son los grupos armados inspirados en doctrinas religiosas. El más preocupante es el fanatismo terrorista. Entre la religión judía encontramos también grupos sionistas de diversa índole que amenazan la seguridad de los Estados, retomada a partir de los años noventa. Sin duda los que más peligros plantean, y así lo han demostrado, son los fanatismos islamistas²². Desde la secta chií de los Asesinos, en el siglo VII, la violencia política en nombre del Islam ha tenido diversas caras. La exportación del integrismo chií de la revolución de Irán en 1979 ha hecho que Hizbulla intente constantemente la penetración en Líbano o Israel, sin olvidar tampoco a los grupos chiítas de Egipto o Argelia, que han convertido el asunto en un problema transnacional. Pero no ha sido únicamente monopolio de esta rama del Islam, ya que al igual que ha habido desequilibrios de este lado se han producido también desde el lado suní. Los desastres del 11-S en EEUU o los atentados de Madrid del 11 de marzo son prueba patente de la amenaza que suponen, y que ha hecho cambiar radicalmente muchos de los conceptos y dinámicas de las relaciones internacionales. La violencia islamista liderada por Al Qaeda se ha convertido así en la principal amenaza para la seguridad de las democracias²³.

7.2.1.1. Respuesta estatal a las amenazas

Las respuestas de los Estados varían también en función de sus propias circunstancias. Hay una primera instancia negociadora, que se lleva a cabo principalmente cuando existen campañas de terror sobre la población. Es el método usado en Irlanda, y aunque teóricamente salva muchas potenciales víctimas, se convierte en la esperanza para determinados grupos terroristas suponiendo que mediante la violencia se pueden obtener dividendos políticos, y pretendiendo convertir la situación en un conflicto entre Estados, aunque alguno no exista y la palabra conflicto o guerra adquiriera un significado particular. El grado opuesto en esta escala es la llamada “tolerancia cero”, que

²² No confundir fundamentalismo con fanatismo, ya que ambos son conceptos distintos, aunque no excluyentes. Se tiende a denominar fundamentalismo islámico a cualquier actitud que tenga que ver con el terrorismo, cayendo en el error de definir al todo por la parte. El fundamentalismo tiene que ver con la práctica religiosa y con la expresión de unas estrictas normas a la hora de realizarla. No tiene que ver, en principio, con actitudes agresivas terroristas. De esta forma define mejor a ese conglomerado la palabra extremismo terrorista o fanatismo terrorista. El integrismo islámico está definido por la práctica religiosa, a pesar de que los estados en ocasiones tratan de confundir ambos conceptos en uno, llevada al extremo de la práctica estatal en sí.

²³ No olvidemos, en el capítulo religioso que, aunque con menor intensidad o influencia, existen otros grupos fanáticos en otras religiones que amenazan la seguridad de los estados. Así podríamos traer aquí el caso del Ku Klux Klan de base cristiana, al igual que la Lord's Resistance Army (LRA de Uganda); la violencia radical de grupos hinduistas herederos de los *thugs* antibritánicos del siglo XIX; o las sectas budistas de Japón –Verdad Suprema y Shoko Asahara–.

niega cualquier tipo de negociación con los terroristas y confía en el logro, a largo plazo, de las medidas policiales con una victoria sobre estos grupos. Es el método utilizado por Israel frente al terrorismo islamista.

En cualquiera de los dos casos aparece la duda y no está claro cuál de las dos opciones es más efectiva. Tan sólo los Gobiernos autoritarios tienen al terrorismo relativamente controlado, según Laqueur²⁴. Entretanto se fueron aplicando medidas de contención ante la Seguridad amenazada por el terrorismo, por ejemplo reforzando el control sobre el pasaje en los aviones, de forma que disminuyó el número de secuestros. Ello no evitó el desastre del 11-S, de forma que el refuerzo excesivo a partir de entonces en la seguridad de los vuelos ha hecho que la población haya de acostumbrarse necesariamente a esas medidas. Las medidas legales, por otra parte, también han sido reforzadas con una legislación de emergencia que suspende algunos derechos fundamentales mediante leyes antiterroristas: ilegalización de determinadas organizaciones, juicios sin jurados como los dispuestos por las Cortes de Diplock en Reino Unido en 1972²⁵, aumentar las condenas por terrorismo, o restricciones a la expresión de manifiestos y manifestaciones pro terroristas (en Inglaterra se llegó a prohibir que los miembros de Sinn Fein aparecieran en la televisión).

Con Estados que sirven de refugio a los terroristas se ha intentado siempre la vía diplomática. Es el caso de Libia en los años noventa, que gracias a intensos esfuerzos diplomáticos dejó de albergar terroristas, con la cooperación intergubernamental como telón de fondo. Tras el 11-S EEUU puso en marcha su coalición contra el terror, donde Pakistán actuó como mediador con Afganistán, cuyo Estado era reconocido tan sólo por otros tres actores estatales internacionales. Por último, otro de los recursos en esta lucha es el de, precisamente, luchar ya sea de forma encubierta o directamente. En el primer caso el ejemplo es el del cuerpo especial creado en Israel tras el atentado de Múnich de 1972, el Mivtzan Elohí, que acabó con la organización Septiembre Negro. Más cercano está el SAS británico (Special Air Services), que influyó notablemente con sus actuaciones para que el Sinn Fein se sentara en la mesa de negociaciones. Sin embargo, el riesgo de este tipo de organizaciones paraestatales puede llevar al desastre y, sobre todo, al sufrimiento de víctimas inocentes. Al otro lado de la lucha está la guerra sin declarar, en el sentido clásico de la expresión, y los ejemplos son aquí

²⁴ LAQUEUR, W. (1990) "Reflection on the Erradication of Terrorism", en C. KINGSLEY (Ed.) *International Terrorism. Characteristics, Causes, Controls*, Nueva York: St. Martins Press: 207-212.

²⁵ Las Diplock Courts, denominadas así en referencia a su instaurador Lord Diplock, fueron establecidas en Irlanda del Norte en 1972 para evitar las intimidaciones contra los jurados. El derecho a ser juzgado con un jurado fue suprimido, convirtiéndose en un polémico asunto hasta su desaparición en los años noventa.

tristemente abundantes (Israel 1982, Libia 1986, Afganistán 1998, Sudán 1998 y un triste etcétera de masacres injustificadas).

Se presenta así la necesidad de una respuesta global a la violencia política no estatal. Le ha llevado demasiado tiempo al Sistema de Estados llegar a la conclusión de la necesidad de un tratamiento global contra esta sistemática violencia política (Hough 2004: 79). Aunque la propia ONU y sus convenciones advierten contra los secuestros y la toma de rehenes, no es hasta la resolución 579 de 1985 donde se condena al terrorismo²⁶. Incluso no hay una condena clara hasta la declaración del G7, donde se produce un acercamiento sistemático en cuestiones relacionadas con el terrorismo. Sin embargo la que más frutos dará es la reunión del G7 con Rusia en Lyon en 1996²⁷, donde se reconoció expresamente la ilegitimidad de estos grupos. Las primeras sanciones internacionales tuvieron lugar en 1993 bajo el paraguas del Consejo de Seguridad de la ONU, en la Resolución 864 que obligó a UNITA (Unión Nacional para la Independencia Total de Angola) a la negociación. La penúltima se produjo en la Resolución 1.373, en el año 2001, expresamente contra la organización terrorista Al Qaeda²⁸. La conclusión más evidente de todas estas reuniones y negociaciones es que las guerras entre Estados normalmente llegan a término, mientras que las guerras contra actores no estatales raramente llegan a ese final, de forma que la solución al problema se hace mucho más complicada. Los actos de terrorismo internacional se convierten así en un efecto colateral de una Sociedad Internacional globalizada o Sociedad Mundial, en un mundo globalmente conectado y cercano. Es un problema difícil de resolver, pero admitirlo no evita su lucha

De forma que podemos decir que el terrorismo es un fenómeno típicamente asociado a la violencia política no estatal, pero en algunos casos es utilizado por los Estados como medio para la actuación contra sus propios ciudadanos o contra los de otros países. Como hemos visto, tiene tres vertientes principales: la religiosa, la nacionalista y la ideológica, utilizándose un catálogo diverso de tácticas en su lucha, desde la tolerancia cero a la negociación. En la actualidad está más extendida este tipo de violencia que las guerras o conflictos interestatales, sugiriendo que es necesario ampliar los recursos hacia soluciones negociadas.

²⁶ Resolución 579 (1985), de 18 de diciembre de 1985, sobre “Secuestro y toma de rehenes” (daccessdds.un.org).

²⁷ Cumbre del G-7 en Lyon (27-29 de junio de 1996), en la que Rusia participa como invitado.

²⁸ Resolución 864 del Consejo de Seguridad aprobada el 15 de septiembre de 1993 sobre “Angola”; y Resolución 1.373 de 28 de septiembre de 2001 sobre amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo (daccessdds.un.org).

7.2.2. Riesgos

El catálogo de riesgos en la Agenda global se confunde en ocasiones con las amenazas. Sin embargo a diferencia de aquellas son situaciones de tensión que pudiendo desembocar en amenazas reales, generan una tensión diversa, a veces mayor que la de aquellas, que requiere de otras estrategias distintas para enfrentarlas. Hemos comprobado cómo el término “societal” define la habilidad de una sociedad para persistir en su carácter esencial bajo las condiciones cambiantes y las amenazas posibles o reales (Waever 1993: 23). Los problemas van desde las apariciones de conflictos internos en esas sociedades con partidos de extrema derecha racistas, hasta conflictos étnicos interestatales (Yugoslavia, Moldavia y Rumanía), pasando por la resurrección de radicalismos nacionalistas regionales en Europa (Córcega y Euskadi). Por ello, la Seguridad “societal” se centra en la seguridad existencial individual más que en considerar cómo las sociedades están amenazadas.

Las formas de discriminación violenta en las sociedades son diversas y agrupan un amplio panorama. Aunque en primer lugar podrían figurar los intereses nacionales, ya sabemos que éste es el referente obligado de la política internacional en su sentido más tradicional. La pertenencia a una etnia, la religión, el género, la discapacidad o la ideología, entre otros, son factores que amenazan a los individuos dentro de las sociedades, de forma que se hace necesaria una revisión de estos elementos como garantizadores de esa seguridad dentro de las sociedades.

Respecto a la pertenencia a una etnia, en ocasiones es una circunstancia presumiblemente ligada a la nacionalidad en determinados Estados (Alemania o Japón) pero carece absolutamente de importancia en otros con tradición multicultural (Francia, Reino Unido o EEUU). Donde la etnia define a la nación, las minorías no se acomodan o no se asimilan con la etnia dominante. La limpieza étnica en el lenguaje de los años noventa sirvió para definir una política de aniquilación de nacionales o expulsión de un determinado territorio. De esta forma se ha tratado de justificar algunos de los peores genocidios de la historia de la humanidad.

Cuadro 11
Genocidios étnicos y nacionales a lo largo de la historia

	<u>VÍCTIMAS</u>	<u>PERPETRADORES</u>	<u>FECHA</u>	<u>Nº MUERTOS</u>
1	Chinos	Mongoles	1215-79	18,8 mill.
2	Eslavos	Alemania Nazi	1940-45	10,5 mill.
3	Judíos	Alemania Nazi	1933-45	6 mill.
4	Persas	Mongoles	1220-22	6 mill.
5	Nuer y Nubios	Sudán	1983-actual.	1,9 mill.
6	Tibetanos	China	1955-actual.	1,6 mill.
7	Alemanes	Polonia	1945-48	1,6 mill.
8	Bengalíes	Pakistán	1958-87	1,5 mill.
9	Armenios	Turquía	1915-17	1,5 mill.
10	Ibos	Nigeria	1966-70	1 mill.

Fuente: Genocida Watch (2003) “Table of Genocida and Politicide. Both Current and Over Time” (genocidewatch.org)

Esta estremecedora estadística nos muestra cómo, aparte de los desastres provocados en Asia por los ejércitos y el expansionismo de Ghengis Khan, los datos más tristes respecto a estos genocidios corresponden al siglo XX. No están claras las cifras ni las intenciones de las guerras totales o mundiales, por lo tanto probablemente queden algunos datos disfrazados o simplemente no aparezcan. Rafael Lemkin, judío polaco que huyó de los nazis en 1939, abogado internacional de Yale University acuñó el término genocidio y formuló en 1948 la Convención del Genocidio de la ONU. Su libro *Axis Rule in Occupied Europe* (1944) fue el primer texto en que se usó el término genocidio como “un plan coordinado de diferentes acciones animando a la destrucción de la vida y la esencia de grupos nacionales, con el ánimo de aniquilarlos completamente”²⁹.

Las minorías étnicas y sus conflictos entran también en este catálogo. Normalmente es común la identificación de determinados grupos con la delincuencia, sobre todo de inmigrantes en determinados países y determinados tiempos, para considerarlo como una amenaza a la Seguridad. De otra forma también una minoría es considerada como un riesgo o

²⁹ Rafael Lemkin (1900-1959), abogado descendiente de judíos polacos, que lideró el movimiento contra el “genocidio”, palabra acuñada por él en 1943 en su obra *Axis Rule in Pccupied Europe: Laws of Occupation – Análisis of Government – Proposals for Redress*.

amenaza, por ejemplo económica. A la inversa, el grupo minoritario puede sentir la amenaza del Estado. Cuando uno o más grupos nacionales perciben amenazas a sus vidas o identidades nace el Dilema de la Seguridad “societal” (Weaver 1993) y puede ser causa además de conflicto. Un claro ejemplo de este tipo de violencia se verificó con los magyares en la Transilvania rumana en 1990, donde murieron 6 personas en diversos disturbios y lo que la minoría étnica húngara exigía era tan sólo los derechos a la utilización de su propia lengua en la educación. Los magyares no supieron explicarse y los rumanos, “societal” y gubernamentalmente, no comprendían que las demandas de reforma no eran de secesión ni destrucción de la sociedad rumana, sino que se limitaban simplemente a la demanda de mejoras en la enseñanza para la minoría húngara³⁰.

La Seguridad “societal” se centraba, en un principio, sólo en aspectos nacionales y religiosos. Sin embargo es fácil comprender que es ampliable el concepto a otros elementos de la sociedad actual que también se encuentran amenazados por determinados grupos. Existe otra forma de inseguridad no incluida por la Escuela de Copenhague que es la relativa a las cuestiones relacionadas con el género. Hansen³¹ utiliza para la exposición del problema a la Sirenita de Copenhague como ejemplo de la violencia contra la mujer. El caso de la mujer Pakistaní y las “ejecuciones honorables” lo ilustran también muy adecuadamente. Dice que cualquier persona puede ser ejecutada por delito de adulterio, y aunque el hombre también entraría en esta categoría, en la práctica no se hace nunca y se encuentra siempre la manera de salvar su situación. De esta forma, la mujer paquistaní es objeto de amenaza por causa de su género. Es un Dilema de Seguridad no colectivo, sino individual. Las mujeres tienden a sufrir una doble discriminación y la Seguridad humana debería contemplarlas, en primer lugar, en las políticas interiores porque son relegadas a tareas domésticas y se impide su integración completa en la sociedad, y en segundo lugar en el ámbito de la política internacional, que lo considera un problema de política interior. Hansen critica a la Escuela de Copenhague por asimilarlo a problemas nacionales o religiosos.

No hay que olvidar tampoco que otra de las lacras padecidas por causa del género lo constituyen los abusos sexuales contra la mujer en las guerras. Aunque no es una práctica nueva, y parece una costumbre más antigua e irracional, tristemente se ha incrementado en los últimos conflictos que tienen lugar en todo el mundo. Hay incluso quien señala, como Tickner, que no es

³⁰ ROE, P. “Misperception and Ethnic Conflict: Transylvania’s Societal Security Dilemma”, *Review of International Studies* 28 (1): 57-74.

³¹ HANSEN, L (2000) “The Little Mermaid’s Secret Security Dilemma and the Absence of Gender in the Copenhague School”, *Millenium Journal of International Studies* 28 (2): 285-306.

un accidente o una práctica aislada, sino una estrategia militar sistemática³². De esta forma trae el ejemplo de las más de 250.000 mujeres que sufrieron abusos durante la guerra civil de Rwanda en 1994, o las 20.000 que lo padecieron en la guerra de Bosnia. Ambas guerras suponen los clásicos conflictos de Seguridad “societal” donde, de alguna manera, se legitimaba esta práctica por el odio al adversario. En las guerras civiles de Sierra Leona, Congo y Angola en los años noventa, la amenaza a las mujeres era más peligrosa debido a la influencia del sida en África. Mary Anne Warren, acuña el término genericidio y acierta al señalar éste como una amenaza a la Seguridad humana³³. Otro asunto referido a este tipo de seguridad es la muerte de niñas en países donde por razones sociales es una deshonra y una lacra tener una hija en vez de un hijo, o los abortos premeditados por el género del feto, en una palabra: infanticidios. Además, se estima que la mitad de las mujeres asesinadas en todo el mundo lo son a manos de sus parejas masculinas.

7.2.3. Retos

El primer reto a afrontar dentro de la nueva estructura de la Sociedad Internacional es el de la Seguridad humana. En Relaciones Internacionales es una dinámica relativamente nueva la protección de personas individuales, que podíamos enmarcar dentro de la Seguridad humana. Pero existe todavía un largo camino por recorrer, como hemos visto, hasta que se asiente formalmente dentro del marco de las leyes internacionales. Se trata de la protección humanitaria de otros nacionales allende las fronteras propias. Se abre, históricamente, con la intervención de Gran Bretaña en Grecia a mediados del siglo XIX por la invasión otomana.

La base legal de este tipo de protección es complicada y ha tenido sus atibajos desde las exposiciones de Grocio, en el siglo XVII, que consideraba este asunto como pretexto para la “guerra justa”. Sin embargo no es hasta el Concierto de Europa en el siglo XIX cuando se pone en práctica realmente, y realmente tiene su carta de naturaleza a partir del final de la Guerra Fría, aunque con diversas opiniones respecto al concepto. Gran Bretaña, por ejemplo, interviene en la primera Guerra de Irak en 1991, podemos decir que amparándose en esta visión política, pero no lo hace sin embargo en Yugoslavia, en 1999, al señalar que ello sería incompatible con la declaración

³² TICKNER, A. (2001) *Gendering World Politics. Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*, Nueva York: Columbia University Press.

³³ WARREN, Mary A. (1985) *Gendericide: the Implications of Sex Selection*, Totowa (EEUU): Rowman and Littlefield.

del Foreign Office de 1986 que señalaba: “La opinión legal contemporánea viene a oponerse frontalmente a la existencia de un derecho a la intervención bélica por motivos humanitarios”³⁴. El debate continúa abierto porque, además, rompe también frontalmente el concepto de Westfalia y su orden sistemático. La Carta de Naciones Unidas proscribe y prescribe su práctica en los Arts. 2.4. y 2.7., subrayando la soberanía y el principio de no intervención. Los argumentos contra la intervención humanitaria se resumen en la posibilidad de abuso de las condenas contra las intervenciones, a pesar de la demostración de corrupción de determinados Gobiernos, como es el caso de Tanzania o Vietnam a finales de los años setenta. Ambas fueron universalmente condenadas en el mundo democrático. Por otra parte existe cierta inconsistencia en la aplicación de las condenas. Volviendo al siglo XIX, las intervenciones europeas contra los otomanos destilaban un aparente cinismo, de forma que se actuaba contra Gobiernos no más despóticos que los de los países cristianos. Más recientemente tenemos el ejemplo de Kosovo, con la actuación contra los desmanes serbios. Y no fue así, sin embargo, contra los horrores cometidos por los Gobiernos de Rwanda, quedando en la conciencia internacional la duda de si no se actuó porque África Central no era estratégicamente tan importante en la posguerra fría como lo puedan ser Oriente Medio o Europa Oriental. De esta forma, China en el Tíbet o Rusia en Chechenia no tendrán la misma respuesta que Irak o Serbia, lo cual mina la base del concepto de intervención humanitaria. El último ejemplo lo encontramos en la comparación entre las intervenciones o guerras de Afganistán e Irak.

Por último, pesa también a la hora de juzgar las intervenciones humanitarias el relativismo cultural. Las condiciones o costumbres varían tan diametralmente de Estado a Estado que no se puede juzgar una actuación con la misma vara de medir en todos ellos. Aunque últimamente parece que existe cierta imposición hegemónica de una ideología dominante. Si tuviéramos que hacer una valoración de cuáles de los Estados han cometido mayores atrocidades contra otros a lo largo de la historia, llegaríamos a la conclusión de que todos los Estados han cometido atrocidades alguna vez, de forma que cualquiera podría actuar contra cualquiera. La intervención, por otra parte, no sólo puede no resolver la situación sino que puede empeorarla sensiblemente. Se habla entonces de respuesta proporcionada. Cabe entonces hacerse la pregunta: ¿Es el uso de la violencia una respuesta apropiada al uso de la violencia?

Contra estos argumentos se manifiestan otros, como por ejemplo cuando se afirma que la intervención humanitaria nunca será el método perfecto contra

³⁴ ROBERTSON, G. (2000) *Crimes Against Humanity: The Struggle for Global Justice*, Hardmonsworth: Penguin.

la tiranía. El principio de la guerra justa evitando la escala de conflictos puede ser aplicado a la intervención humanitaria para darle un toque práctico a la doctrina, que aunque se demuestre como imperfecto, es mejor que no hacer nada (Hough 2004: 121). Por otra parte se pueden reforzar los derechos humanitarios individuales internacionales. Desde el Congreso de Viena en 1815, con el Concierto de Europa, hasta la Convención de Derechos de los Trabajadores Inmigrantes y los Miembros de sus Familias, de 1990, hay una evolución en la protección de derechos individuales internacionalmente que muestra el progreso exacto en los dos últimos siglos. Este tipo de preocupación aparece naturalmente tras las grandes guerras, desde las Guerras Napoleónicas hasta la Segunda Guerra Mundial.

La protección de los derechos humanos ha sido una larga carrera culminada en la creación en 2002 de la ICC, *Internacional Criminal Court*, Corte Internacional de Justicia. En 1915 se juzgó a los turcos otomanos, y aunque no aparece todavía el término, se les juzga por genocidio: las matanzas de armenios. Luego pasa por los juicios contra los criminales nazis en el siglo XX, hasta llegar a la creación del ICC. La dinámica de la evolución en la protección del derecho humanitario quedó en suspenso con la Guerra Fría y la bipolaridad. El ICC debe superar el perfil adjudicado de “perseguir a los malos” para convertirse en un genuino árbitro de la justicia global. En este sentido podemos destacar algunos de los logros conseguidos por la Sociedad Internacional durante el siglo XX: Protección de la mujer, con la Convención de 1981 CEDAW (en inglés para Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women), con 172 ratificaciones en 2003; protección de los homosexuales, aunque son más patentes aquí las dificultades de este grupo social que en el caso de las mujeres, ya que la ONU es incapaz de llegar a un consenso. Este grupo no está incluido en la declaración de Covenants de la ONU ni en la Convención sobre el Genocidio. En 1991 Amnistía Internacional los incluye como presos de conciencia, y la Corte Europea de Derechos Humanos lo incluye en su Art. 8, bajo el título “Respeto a la privacidad y a la vida familiar”; y la protección de los discapacitados, donde hay esfuerzos para establecer una convención global que asegure los derechos de los discapacitados, ya que no están explícitamente protegidos en las leyes internacionales. No han sido vistos como un grupo humano especial al que haya que proteger como en el caso de las mujeres, los emigrantes o los niños.

Es difícil hacer una ley universal que proteja los derechos de todos estos grupos sociales, debido sobre todo al relativismo cultural. El mundo es demasiado diverso para conseguir una ley universal, como lo demuestra el distinto nivel de ratificación que tiene cada uno de estos convenios internacionales. Como ejemplo podemos decir que China señala que la teoría

de la relatividad de Einstein es aplicable al dominio de las ciencias naturales pero no al terreno de la política. Habría que dar la visión de los antropólogos, o una visión moral de la cuestión. En la filosofía contemporánea el líder en la exposición de la necesidad de un derecho semejante es Gilbert Harman que la relaciona directamente con el relativismo cultural: “No hay una única verdad moral. Hay muchos marcos morales ninguno de los cuales es más correcto que los otros”³⁵. La soberanía y la creencia de que estos derechos son culturalmente relativos crea significativos obstáculos al desarrollo posterior de una política global en este área.

7.3. Agenda de Seguridad humana

Este apartado está dedicado a la concreción de las principales áreas de seguridad contempladas desde una perspectiva de Seguridad humana, como otro de los vértices de la investigación. Así, el polo realista de las relaciones internacionales nos ofrece un panorama que hay que matizar desde el punto de vista humanitario, y que veremos ejemplificado en nuestro caso de estudio, Asia central. Al optar, dentro del marco “nuevorregionalista” por este tipo de seguridad es imprescindible matizar las cuestiones planteadas por una Agenda global de Seguridad que ha de ser omnicomprensiva de los problemas que surgen a partir del 11-S y las “Revoluciones de color”. Al tiempo debe aprehender la complejidad de la nueva Sociedad Internacional, desde el punto de vista humanitario. Y por último debe tener en cuenta la naturaleza multicausal de este tipo de Seguridad. Desde la génesis de la expresión (Morillas 2006) hasta la puesta en marcha de prácticas “nuevorregionalistas”. ¿Debe existir una Agenda global humanitaria? Y en ese caso, dónde hunde sus raíces teóricas. El catálogo de amenazas humanitarias es diverso, desde las seis identificadas en el “Informe de Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”³⁶, hasta la doctrina de la “Responsabilidad de Proteger”³⁷. Y ambos son precisamente los documentos que sirven de guía para la creación de un red de seguridad humanitaria. Con ellos se pone de manifiesto, además, un cambio claro respecto a las directivas internacionales sobre el derecho al uso de la fuerza. La Carta de San Francisco ponía de relieve las condiciones para determinadas actuaciones del organismo internacional, como la defensa

³⁵ HARMAN, G. (1996) “Moral Relativism, en G. HARMAN y J. THOMSON (Eds.) *Moral Relativism and Moral Objectivity*, Cambridge, MA: Blackwell.

³⁶ ONU (2004) “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”, recurso electrónico en www.un.org.

³⁷ ICISS (2001). *The Responsibility To Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, recurso electrónico: www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf

ante un ataque o la defensa preventiva; el derecho a la independencia; o la posibilidad de un mandato especial del Consejo de Seguridad para determinadas intervenciones. La doctrina de la Responsabilidad de Proteger amplía las posibilidades, que veremos más adelante con detalle, suponiendo uno de los retos principales a abordar por la Seguridad humana en los nuevos planteamientos internacionales. Sobre todo en lo que respecta a la actuación frente a los casos de genocidio, que zanjaría el debate sobre la injerencia humanitaria, o la intervención de “protección humanitaria”.

Por todo ello se hace necesaria esta matización humanitaria con una mejor delimitación y definición de las amenazas que deben ser abordadas por esta doctrina. Así, todos los actores deben promover la puesta en práctica de políticas dirigidas en este sentido y consensuar los límites de la misma. Resulta en general más amplio que el sentido de Seguridad regional o Seguridad nacional, ya que ahora se intenta abarcar los problemas desde el punto de vista de cada individuo. Por otra parte se trata de un concepto aplicable en el plano o contexto social. El deterioro medioambiental, la gravedad de la extrema pobreza, la explotación de las diferencias étnicas y culturales de diversa índole, todo ello fomenta distintos tipos de conflictos a los que la Seguridad humana tiende a reducir. Se pone en pie, de esta forma, una agenda que enfrenta las inseguridades de los ciudadanos de países en conflicto, o devastados por otro tipo de hechos trágicos. En nuestro caso de estudio se observa cómo las transformaciones de la situación internacional de las nuevas repúblicas han afectado no sólo a sus protagonistas, sino también a las partes interesadas, sobre todo, en los recursos energéticos subyacentes. La paz no se limita a la ausencia de guerra, y el problema de la seguridad va acompañado de fenómenos muy diversos y distintos que en etapas anteriores de la historia mundial. El 11-S es el caso que hace cristalizar esta nueva forma de reestructuración de la vida social internacional, y, antes que nada, crea la necesidad de revisar las amenazas, los riesgos y los retos planteados a partir de entonces.

Se trata de profundizar en la Agenda global de Seguridad, más allá del enfoque realista, en dos sentidos. Primero, hacia arriba, como un bien global que trasciende a los Estados, y segundo, hacia abajo, contemplando a la persona como sujeto final de la seguridad, pudiendo llegar incluso a contraponerse a la seguridad del Estado (Pérez de Armiño 2006). El primer reto es la prevención de conflictos, y el catálogo de amenazas va desde la protección individual de los civiles en dichos conflictos hasta la educación y el aprendizaje sobre derechos humanos.

7.3.1. Amenazas, desafíos y cambio

Basado en el informe del Grupo de alto nivel “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, se presentó en 2004 una nueva visión de la Seguridad colectiva enraizada en el concepto de Seguridad humana, y que abarcaba todas las amenazas principales a la paz internacional. En el análisis de las diferencias entre el mundo bipolar y el mundo post 11-S se comprueba cómo las nuevas amenazas hacen vulnerables en igual medida a débiles y fuertes. Entre ellas figuran, desde el punto de vista humano, la pobreza, las enfermedades infecciosas o la degradación medioambiental. El desafío consiste en enfrentar e idear la prevención contra estos problemas. Respecto a los riesgos nos situamos en el terreno de los conflictos entre Estados o internos de algunos países, lo cual nos lleva directamente al problema de la doctrina respecto al derecho de uso de la fuerza en sus normas y directrices. Así señala:

El desafío central del siglo XXI es plasmar un concepto nuevo y más amplio, que sintetice todas esas vertientes, de lo que significa la seguridad colectiva, y de todas las responsabilidades, compromisos, estrategias e instituciones concomitantes que se necesitan para un sistema de seguridad colectiva eficaz, eficiente y equitativo.

El nuevo consenso en materia de seguridad debe basarse en el entendimiento de que los principales protagonistas de la lucha contra todas las amenazas, nuevas y antiguas, con que nos enfrentamos, siguen siendo los Estados soberanos, cuya función y responsabilidades, y derecho a ser respetados, están consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Pero en el siglo XXI, como nunca antes, ningún Estado puede hacer frente a esas amenazas por sí solo. Es indispensable contar con estrategias colectivas, instituciones colectivas y un sentido de responsabilidad colectiva.³⁸

Las nuevas amenazas, señala el documento, no tienen fronteras y están relacionadas entre sí, de forma que es necesario abordarlas tanto desde el plano nacional como desde el plano regional y mundial. Considera que la falta de equilibrio, de equidad entre los actores de la Sociedad Internacional, es la amenaza más grave a la supervivencia, con lo cual también la diferente respuesta a otro tipo de amenazas acentúa las divisiones —de ahí su relación—. Aboga por el consenso entre todos los actores para llegar a la conciencia de

³⁸ ONU (2004) *Op. cit.*.

que “somos responsables de la seguridad de los demás”, no sólo de la nuestra individualmente.

La amenaza a la seguridad internacional viene de la mano de cualquier proceso que cause muertes a gran escala o que reduzca las oportunidades de vida y socave el papel del Estado como protagonista de las relaciones internacionales. De esta forma identifica seis grupos de amenazas: económicas y sociales (pobreza, enfermedades infecciosas y degradación medioambiental); conflictos interestatales; conflictos internos (guerra civil, genocidio y atrocidades a gran escala); armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; terrorismo; y delincuencia organizada transnacional. Como vemos el programa se acerca a las amenazas descritas en la Agenda global de Seguridad, sin embargo el matiz está en la toma del individuo como centro sujeto de seguridad en la Seguridad humana. Para hacerles frente se propone como herramienta principal el Desarrollo, que ayuda a luchar contra la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación medioambiental. Además es esencial para prevenir el deterioro de la capacidad estatal suficiente e indispensable para hacer frente a todo tipo de amenaza y como prevención de aparición de entornos susceptibles de ver crecer el terrorismo y la delincuencia organizada.

El problema surge cuando las medidas preventivas fallan y la Seguridad colectiva impele al uso de la fuerza. Se pregunta el informe si hay que ampliar o restringir los poderes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o, por el contrario, buscar recursos para que funcione más efectivamente. El hecho de que la fuerza se pueda usar no indica que haya que usarla en todos los casos. Se definen cinco criterios de legitimidad, directrices, para tomar las decisiones: gravedad de la amenaza; propósito correcto; último recurso; proporcionalidad de los medios; y balance de las consecuencias. Además, hay que tener en cuenta, y regular, el post conflicto, ya que se hace necesario mantener y consolidar la paz y proteger a la población civil. Se hace necesaria también la participación de todos, fuertes y débiles, ricos y pobres, desarrollados y menos desarrollados, en las labores de mantenimiento de la paz instauradas por la ONU.

El Informe hace una reflexión importante sobre el futuro y la eficacia de las Naciones Unidas en el siglo que ha comenzado. Se posiciona como sistema de Seguridad colectiva de hecho. Al plantearse la reforma de la institución pretende mejorar el equilibrio entre el poder y los principios. Los cambios habrán de responder al mundo real, heredado de los acontecimientos de cambio de siglo que han cambiado también la cara de las Relaciones Internacionales en particular y de la Sociedad Internacional en general. Analiza

las deficiencias institucionales anotadas durante la reacción ante las amenazas y considera las siguientes como necesarias para abordar su cambio:

- La Asamblea General ha perdido vitalidad y muchas veces no centra eficazmente su atención en los problemas más apremiantes del momento.
- El Consejo de Seguridad tendrá que ser más proactivo en el futuro. Para ello, quienes más contribuyen a la Organización financiera, militar y diplomáticamente deben participar más en su proceso de adopción de decisiones y quienes participan en este proceso deben aportar más a la Organización. El Consejo de Seguridad, para poder hacer todo lo que esperamos de él, necesita mayor credibilidad, legitimidad y carácter representativo.
- Existe una importante laguna institucional en la labor de prestar asistencia a los países en situación difícil y a los que salen de un conflicto, a los que se suele prestar poca atención, impartir poca orientación normativa y aportar pocos recursos.
- El Consejo de Seguridad no ha aprovechado al máximo las posibles ventajas de la cooperación con organizaciones regionales y subregionales.
- Hay que establecer nuevos mecanismos institucionales para hacer frente a las amenazas económicas y sociales a la seguridad internacional.
- La Comisión de Derechos Humanos adolece de un déficit de legitimidad que arroja dudas sobre la reputación general de las Naciones Unidas.
- Se necesitaría una Secretaría más profesional, mejor organizada, y con mucha mayor capacidad para la acción concertada.³⁹

Por último, en todo este ámbito el propio informe propone una serie de reformas en profundidad tanto de la estructura del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como de sus formas de actuación y toma de decisiones. En lo que respecta a nuestro campo de estudio se hace hincapié en la necesidad de reforzar las instituciones regionales como pilar para la consolidación de una Seguridad colectiva más eficaz. Se señala que las organizaciones regionales y agrupaciones subregionales han aportado importantes contribuciones a la estabilidad y prosperidad de sus miembros, base natural de las políticas “nuevorregionalistas”, haciendo frente ellos mismos a los retos y amenazas a su seguridad y a la seguridad internacional. Estas organizaciones pueden llegar a formar la base del sistema multilateral de relaciones internacionales, planteando la colaboración bajo la premisa de determinados requisitos: recabar la autorización del Consejo de Seguridad para operaciones regionales de paz; ampliación de la colaboración entre la ONU y dichas organizaciones

³⁹ *Id. ant.*

con intercambio de información y capacitación de personal civil y militar; que las organizaciones con capacidad en materia de prevención de conflictos o mantenimiento de la paz deben incorporarla al “marco de sistema de dispositivos de reserva de la ONU”⁴⁰; y, por último, modificar las normas relativas a los presupuestos de la ONU para el mantenimiento de la paz, contemplando la posibilidad de prorratear las contribuciones, según el caso, de las operaciones regionales autorizadas por el Consejo de Seguridad.

7.3.2. La doctrina de la Responsabilidad de Proteger

En la misma línea de la matización sobre la Agenda global de Seguridad se encuentra la doctrina de la Responsabilidad de Proteger puesta en pie a partir del documento citado de la International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) “La Responsabilidad de Proteger y la Reforma de la ONU”, a partir del documento del Secretario General de la ONU “Un concepto más amplio de la libertad: Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, donde se da el primer paso para la puesta en práctica de esta doctrina. La iniciativa del ICISS viene de la mano del Primer Ministro canadiense, Paul Martin, quien hizo público el respaldo de su país a la Responsabilidad de Proteger. Trata básicamente del esfuerzo por proteger y promover la protección de los civiles. El informe se centra en la intervención humanitaria en casos de violaciones sistemáticas de derechos humanos, como responsabilidad de la comunidad internacional, y tiene dos premisas básicas: a) que la soberanía nacional, y por tanto la responsabilidad de la seguridad, recae sobre el Estado como garante de la protección de sus ciudadanos; y b) que cuando una población sufre daños graves por causa de una contienda civil, una insurrección o la represión estatal, y el propio Estado no es capaz o no quiere poner fin a ello, el principio de no intervención queda supeditado a la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger (Morillas 2006).

Existe un cada vez mayor reconocimiento de que la protección y la Seguridad humana han de ser necesariamente uno de los objetivos fundamentales de las instituciones internacionales. Así, el concepto de Seguridad humana ha generado “demandas y expectativas adicionales en la forma en que los Estados tratan a sus propios ciudadanos” (ICISS 2001). Se pone de esta manera el centro de atención en el individuo como objeto de protección de la seguridad. Así, el informe aporta tres vértices desde los que contemplar la protección de los civiles:

⁴⁰ *Id., ant.*

- 1) Propone un enfoque nuevo de la cuestión de la intervención humanitaria al presentarlo como un argumento sobre la “responsabilidad de proteger” en vez de cómo el “derecho a intervenir”.
- 2) Propone una nueva norma de “soberanía como responsabilidad, refiriéndose no sólo a derechos sino también responsabilidades en el mantenimiento de los estándares humanitarios”.
- 3) Define la responsabilidad de proteger incluyendo tres dimensiones: prevención, reacción y reconstrucción (Lortie 2005).

Esta doctrina entra, para algunos estudiosos, dentro de la dinámica de la reforma de la Organización de Naciones Unidas y así consideran como una medida urgente el posicionamiento de la Seguridad humana en el fondo de esas reformas. Entre las reformas se sitúa la mencionada de la adopción de directrices para el uso de la fuerza similares a las recomendadas por el ICISS. Todo ello solucionaría el vacío existente en la legislación internacional, según Lortie, imponiéndose la autoridad de Naciones Unidas para actuar en caso de conflicto interno. El argumento básico para ello es la Responsabilidad de Proteger, que establece la intervención en un país atendiendo a razones de emergencia humanitaria cuando el Gobierno de aquel no quiera o pueda garantizar la protección. En segundo lugar, la reforma debería abarcar también la responsabilidad de denegar para asegurarse de que las armas de destrucción masiva no caigan en manos de Estados terroristas dispuestos a usarlas. El tercer caso de esta reforma es la reconstrucción, ya que el verdadero desarrollo exige “un enfoque global para cuestiones como la deuda, el acceso a los mercados y la inversión social” (Lortie 2005).

La nueva doctrina enmarcada en la Seguridad humana de la Responsabilidad de Proteger es considerada, de esta forma, como una de las contribuciones más importantes para la búsqueda de un marco común en defensa de la humanidad, dentro del marco de Naciones Unidas. Se considera también que la reforma de la organización favorecerá el avance en esta dirección. En el caso de Marc Lortie, considera que la Asamblea General debería adoptar “una resolución que reconozca la evolución de la soberanía para que incluya la responsabilidad internacional hacia las poblaciones” (Lortie 2005). Por último señalar que en el fondo de la cuestión se encuentra zanjado definitivamente el debate de la injerencia humanitaria con las intervenciones de protección humana.

8. LA SEGURIDAD DE LA FEDERACIÓN RUSA

En la transición teórica de la globalización hacia la concreción en nuestro área de estudio hay que detenerse necesariamente en el análisis de la política de la Federación Rusa. Es importante para la investigación del paradigma “nuevorregionalista” de Seguridad aplicado a las nuevas repúblicas de Asia central tener en cuenta la influencia de Rusia, tanto desde el punto de vista de la práctica política como desde la teoría. También hay que tener en cuenta cuál ha sido la toma de posición particular tras los acontecimientos que atraviesan la última década del siglo XX, y particularmente a partir del 11-S. Hacer un repaso de la doctrina de seguridad rusa, desde sus antecedentes soviéticos, es poner al día las directrices políticas por las que se han guiado las nuevas repúblicas independientes centroasiáticas. Ya hemos visto cómo algunas de las ideas han impregnado las constituciones de los nuevos estados-nación, sirviendo de base a la política desplegada por los regímenes autoritarios de Asia central. La gran potencia, vecina de Transoxiana, sigue tutelando los destinos de los países que la conforman, y sigue cuestionándose su papel en la escena internacional y, por extensión, el de sus vecinos. Veremos aquí las doctrinas rusas, desde el primer estado de “suficiencia militar” hasta la “estrategia defensiva”, pasando por todos los documentos que a lo largo de los últimos quince años ha generado la cúpula rusa en materia de doctrina militar. Es decir, los proyectos de doctrina de los años 1992 y 1993, el Concepto Nacional de Seguridad, de 1997 y de 2000, y el proyecto de doctrina puesto en marcha por el presidente Vladimir Putin el mismo año de su entrada en el poder, 2000. Desde esa fecha, nada ha cambiado en el terreno legislativo ruso, sin embargo es preciso comprobar cuál ha sido la dirección tomada por la Nueva Rusia en ese largo viaje desde los presupuestos soviéticos al Nuevo Pensamiento, en el que por supuesto son parte importante las estrategias tomadas a raíz de los acontecimientos que han afectado a Rusia y su zona de influencia, tanto el *far abroad* como el *near abroad*, pasando por los problemas internos.

También es preciso analizar los condicionamientos teóricos de lo que conforma el pensamiento ruso, y por tanto sus implicaciones para la seguridad en una buena parte del mundo. Su necesidad de readaptación al nuevo panorama estratégico mundial a lo largo de los años noventa ha llevado a la construcción en varias fases de una nueva doctrina de Seguridad acorde con las circunstancias de la sociedad internacional, que da como resultado una política de seguridad global heredada del sovietismo. Se observa de esta forma un cambio en las estructuras del ejército ex soviético, de complicada puesta en

práctica y que todavía hoy sigue desarrollándose. Dentro de este ámbito se sitúa el extranjero cercano, y dentro de él a las nuevas repúblicas independientes de Asia central.

Desde el final de la era Gorbachov se ha producido un choque entre las intenciones políticas, y los deseos de algunos responsables militares respecto a las reducciones de armamentos. Aunque en algunos casos el proceso sea lento, a partir de la llegada al poder de Vladimir Putin, en 2000, y los acontecimientos que plagaron la última década del siglo, Rusia trepida hacia un intento de democratización y de despegue de su economía, apoyado en mantener una política internacional que no le hiciera perder pie en el concierto internacional. La Rusia de la posguerra fría busca sus señas de identidad a partir de entonces. La llegada de Putin pondría de manifiesto el nuevo rumbo que tomaría la Federación Rusa, con la reactivación de la agenda exterior¹. Pero sobre todo centrándose en la búsqueda de un papel central global de la ONU y un papel regional para la OSCE, frente a las políticas desarrolladas por la OTAN.

Las Fuerzas Armadas bajo el mandato de Putin no se sentirán abandonadas como en el caso de Boris Yeltsin. Sus primeros pasos en la presidencia estuvieron dedicados a asuntos militares, con el respaldo de las operaciones en Chechenia y la firma del Concepto de Seguridad Nacional y la Doctrina Militar, aprobado por decreto el 21 de abril de 2000. Se pretendía un aumento del control estatal sobre las repúblicas y regiones, política que agradaba sin duda a los mandos de las Fuerzas Armadas. El ministro de Defensa será un civil, de forma que también se impone el control civil de las Fuerzas Armadas. Serguei Ivanov sustituye a Sergueyev, que aunque era un civil, había sido miembro del KGB y se retiró como Teniente General del Servicio Federal de Seguridad (FSB, institución sucesora del KGB), además de ser Secretario del Consejo de Seguridad Nacional. El Estado Mayor General ve reforzado su papel como órgano principal del mando operativo de las Fuerzas Armadas. Respecto al Consejo de Seguridad: “El problema está en que este cuerpo consultivo del presidente, en su función de coordinar la reforma militar, ha asumido el papel de supervisor de las estructuras de fuerza militar” (Sánchez González 2002: 142). Los últimos secretarios habían sido, Lebed, Putin e Ivanov.

Remontándonos al inicio de las reformas dentro de la organización militar del ejército ruso nos encontramos con tres épocas. Gorbachov y su intento, fracasado, de “cambiar el sistema dentro del sistema”. Tras él, bajo el mandato

¹ A pesar de que Vladimir Putin llegó a ocupar la presidencia en enero de 2000, no fue investido presidente hasta el 7 de mayo de 2000. Ver ANTONENKO, Oksana (2001) “Putin's Gamble”, *IIS International Institute for Strategic Studies*, Londres.

Yeltsin se prodigaron las prácticas ilegales y las irregularidades en la forma de gobernar. Dominado por un grupo de oligarcas y una importante red de clientelismo, Yeltsin llevó a la población rusa a unas condiciones sociales insostenibles dando pie a que se oyeran las voces de los nostálgicos del sovietismo, con el consiguiente efecto negativo para las reformas democratizadoras. En el ámbito de la seguridad podríamos decir lo mismo de la larga época del ministro Grachev, durante la que se agravaron los problemas en las Fuerzas Armadas, sin ser capaz de abordar la reforma. La efímera era Rodionov terminó tan pronto como quiso poner en práctica una reforma no acorde con los intereses del Kremlin y los oligarcas. “Los primeros años del ministro Sergueyev estuvieron marcados por la política errática del Presidente Yeltsin, si bien es necesario reconocer que la redacción coordinada de los proyectos del Concepto Nacional de Seguridad y de la Doctrina, y su posterior aprobación por el Presidente Putin representa un cambio sustancial y esperanzador, que sin duda no podemos atribuir a él únicamente” (Marqués 2001: 127).

Al desaparecer de un plumazo las estructuras e instituciones soviéticas, el principal problema de la nueva Rusia era la falta de identificación de un Estado que remplace al anterior, facilitando la aparición de oportunistas y, en último extremo, mafias que controlan la vida del país. El propio Yeltsin reconoce que el crimen organizado está destruyendo una economía que todavía estaba por construir. A la falta de estructuras económicas fiables se añade la ausencia de un sistema fiscal, la fuga de capitales y una inflación galopante. La quiebra de la Unión Soviética dejó fuera de la propia Rusia estructuras industriales que la división social del trabajo había hecho recaer en las diferentes repúblicas ahora independientes. Es el ejemplo claro de las industrializadas repúblicas periféricas, o muy periféricas, como las cinco que conforman el espacio centroasiático.

Tras la disolución de la URSS, el antiguo territorio soviético se vio desmembrado en varios grupos de países dependiendo de las zonas, en principio geográficas, a las que pertenecían. Las repúblicas bálticas, Letonia, Lituania y Estonia, son las primeras en separarse de Moscú. A estas tres se suman las caucásicas de Georgia, Armenia y Azerbaiyán, además de Moldavia, también con sus particularidades y su proximidad a Rumanía. Quedan las eslavas, fuertemente influenciadas por Rusia, Ucrania y Bielorrusia, que dada su cercanía tanto a Moscú, de un lado, como a Europa Oriental, de otro, se debaten en una situación a veces crítica. Por último, y en esa transformación a quince de un único Estado, quedan las nuevas repúblicas independientes de Asia central: Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán².

² Dada la escasez de textos en castellano sobre Asia Central, tampoco hay una costumbre adquirida sobre la traducción exacta de los topónimos utilizados. La amalgama de lenguas centroasiáticas hace más complicado, si cabe, limitarse a una sola traducción fiel al original. De esta forma se ha elegido

No se trata de una recuperación de soberanía o independencia perdida, como es el caso de otras repúblicas, sino más bien la creación de cinco nuevos Estados independientes, en una suerte de empresa descolonizadora que cambia radicalmente la configuración estratégica de esta parte del mundo. Los problemas a analizar son numerosos, con cuestiones étnicas que resolver, territoriales, sociales debido al bajo grado de desarrollo, económicas y, en general, políticas.

Este breve marco nos sirve para situar, si quiera limitadamente, el objeto ilustrativo de la hipótesis. No se puede separar la zona conformada por estas cinco repúblicas independientes de su antigua metrópoli, Rusia. Sus destinos y sus desarrollos están ligados en ocasiones por razones inseparables y de necesaria colaboración en muchos aspectos. El terreno de la Seguridad es particularmente sensible en este sentido. No se puede, aunque se haya intentado, desmembrar una Unión Soviética con más de 70 años de estructuras comunes e interdependientes sin tener en cuenta estos factores. El estado de la Seguridad en estos países está fuertemente influenciado y es muy dependiente de la Seguridad rusa. No se puede evitar en este panorama internacional el referirse a la doctrina militar rusa, realizando un profundo análisis de la misma. Hay que recurrir a la Ciencia Política, una vez revisadas las teorías, para llegar a un análisis macroestratégico sobre las circunstancias y sobre las características de la Seguridad en la región y sus implicaciones mundiales. De esta forma se pasa de un marco global a otro regional, en el estudio de las organizaciones internacionales regionales en las que participan.

8.1. Antecedentes

El análisis de los recursos de seguridad de las nuevas repúblicas independientes de Asia central hace imprescindible la referencia a ese pasado soviético. Ciertamente, cualquier estudio sobre cualquiera de ellos, no importa la materia de que se trate, tiene necesariamente que ver con casi setenta años de dominación soviética del espacio de Transoxiana³. Las estrategias y los escenarios vienen del análisis de los acontecimientos y de las relaciones entre los nuevos y viejos actores internacionales. Además de analizar los intereses nacionales, como fuente primaria a la hora de estudiar la Seguridad de las repúblicas centroasiáticas se comprueba en qué condiciones se ha transferido

lo que correspondería a una traducción fonética al castellano de los nombres turcófonos o persófonos, pasados en la mayoría de las ocasiones por el tamiz del inglés o el francés.

³ Transoxiana define el espacio geográfico de Asia Central, heredero del Turkestán y que va desde el Mar Aral a la meseta del Pamir. El nombre significa “más allá del río Oxus”, es decir, al norte del actual Amu Darya.

o reordenado el capital soviético, tanto humano (reorganización de los ejércitos) como material (arsenales con distintos tipos de armamento), y cuáles han sido los plazos y las consecuencias de esta desamortización militar. No se trata sólo de un problema económico, sino que afecta directamente a los planes y la reestructuración estratégica del antiguo imperio soviético. Sin perder, por supuesto, la perspectiva de que continúan conformando un ámbito geoestratégico común a cuyo liderazgo Rusia no puede ni pretende renunciar.

Bajo este enfoque se revisa la idea de Seguridad de cada uno de los países por separado, aunque juntos conformarían la base estratégica del flanco sur de Rusia. De ahí la constante tendencia a la regionalización de la política internacional. Con el término estrategia se engloba una amplia panorámica de significados, sin embargo cuando se habla de Defensa se utiliza en el sentido de estrategia militar. Según señala Buzan:

...los Estudios Estratégicos constituyen un componente vital dentro del todo conformado por las Relaciones Internacionales. Aunque dispone de elementos que lo hacen distinto, está conectado con ellas de infinitas maneras que limitan en gran medida sus posibilidades de separación sin correr el riesgo de interpretar erróneamente los postulados. Las Relaciones Internacionales sin los Estudios Estratégicos cometerían el grave error de falsear las realidades más importantes en juego entre las naciones. Los Estudios Estratégicos separados de las Relaciones Internacionales se equivocarían al considerar únicamente el elemento conflictual de las relaciones entre naciones, tomando así esta faceta particular por la realidad total (Buzan 1991).

Hablamos de seguridad planteada teóricamente, con su componente militar o no, pero sobre todo de su incidencia en las políticas exteriores tanto de los países protagonistas como de sus vecinos, y no tan vecinos, potencias mayores o menores según se contemple a escala mundial o regional. En un sentido estricto hay que referirse a ese conglomerado actual que conforman la estrategia de seguridad para cualquier Estado integrante de la comunidad internacional. Es decir, se utiliza en el terreno de las estrategias, como un escenario en el que se mezclan los asuntos políticos con los militares y económicos, y a los que hay que sumar todos los condicionamientos “sociales” y medioambientales. Esta perspectiva constructivista se apoya necesariamente en un marco realista al identificar los intereses nacionales de cada Estado.

Una breve descripción de los acontecimientos previos a la eclosión de independencias en las repúblicas ex soviéticas, a finales de 1991, nos lleva a

situarnos en la línea de salida de la creación de estructuras de seguridad en los países centroasiáticos muy dependientes en un primer momento de las propias estructuras del régimen socialista. Los acontecimientos que culminan en el golpe de agosto de 1991 en la Unión Soviética supondrán la definitiva ruptura con el pasado no sólo en la esfera soviética, sino en todo el mundo. La caída del muro de Berlín, noviembre de 1989, es el punto de partida para la ruptura en Europa con el antiguo régimen, y la referencia temporal para la construcción de nuevas teorías dentro del campo de las Relaciones Internacionales, con la apertura hacia una nueva condición del orden mundial.

La primera impresión será que la caída del telón de acero es definitiva, aunque todavía habrá que esperar un tiempo hasta que la vida política se normalice. A pesar de la rapidez de los acontecimientos cabe preguntarse si el proceso de desintegración de la URSS estaba latiendo antes de estos acontecimientos o realmente supuso una verdadera toma de conciencia de la necesidad de escindirse de la primacía soviética. En el caso de las repúblicas bálticas –Estonia, Letonia y Lituania- podríamos decir que responden a la primera parte de la pregunta, pero no así en las repúblicas de Asia central, que se encontrarán con una independencia sobrevenida, toda vez que en ningún caso, y por las circunstancias particulares de los cinco nuevos países, nunca habían demostrado ni había latido en sus territorios la intención de independizarse. Quedaría por analizar un caso intermedio entre unas y otras, cual es el del Cáucaso, con Georgia, Armenia y Azerbaiyán, también con sentidas diferencias entre unas y otras; o Bielorrusia y Ucrania, también casos particulares por su cercanía a la Federación Rusa, dentro de este esquema de acontecimientos, o Moldavia, en último extremo.

Es un golpe de Estado conservador, de forma que, en un primer momento, la mayor parte de los dirigentes de las repúblicas respaldan a los golpistas. Aunque, días después, las repúblicas implicadas proclaman de hecho su independencia, que se promulgaría en los tres meses siguientes. En Asia central aparecen de forma insospechada los nuevos símbolos externos de la soberanía y la independencia, con nuevas banderas, nuevos eslóganes exaltando a la patria, la convocatoria de concursos para la composición del himno nacional y el diseño de los emblemas del nuevo Estado. Ejemplo claro es el discurso de desafío hacia Moscú por parte del proclamado presidente de Azerbaiyán, Haydar Aliev (Roy 1998).

El primer momento es rupturista y llevará a la independencia en este mismo año. Sin embargo, a finales de la década, y por ende del siglo, el horizonte será, en concordancia con lo que ocurre en el resto del mundo, el desafío de crear una Seguridad para el siglo XXI, con un objetivo primordial: la modernización de las Fuerzas Armadas (profesionalización, modernización

del armamento, materiales y equipo y, sobre todo, modernización de las estructuras). Finalmente todos los planes y estrategias se verán trastocados con la entrada de EEUU en el escenario geopolítico centroasiático a raíz de los atentados del 11-S y la invasión de Afganistán.

El panorama inicial es difícil de afrontar para los nuevos Estados-nación, y entre las prioridades está por supuesto la relación con Rusia y con Occidente. Es el fin de la Guerra Fría y cada bloque y potencia toma posiciones en un cúmulo de acontecimientos que superan cualquier posibilidad de establecer una estrategia meditada. Los analistas de la región prevén así una escalada de conflictos internacionales, un auge del nacionalismo con tensiones étnicas y fronterizas, la radicalización del fanatismo religioso y, en un horizonte no muy lejano, el incremento de peso específico de la ONU y la OTAN. Finalmente será la OSCE quien acapare el protagonismo en Asia central y vuelque sobre el terreno gran parte de sus esfuerzos y recursos materiales para atender a la zona.

Las repúblicas de Asia central habían nacido por decreto en 1924, que contemplaba no sólo la articulación de unas fronteras artificiales, sino también cambios en lo que se refería a su propio nombre, a un pasado reinventado, a la definición de la etnia que debían encarnar e incluso a su lengua. De esta forma, casi setenta años después, la caída de la URSS produciría efectos dispares, como el retorno a identidades supranacionales -el panislamismo o el panturquismo-, e incluso la vuelta al redil soviético rebautizado como CEI. Todas las nuevas repúblicas, excepto Tayikistán, se asentaron sobre el aparato soviético. Es decir, los nuevos líderes de los nuevos países provenían directamente del aparato soviético (Roy 1998).

Los escenarios previsibles en Asia central se complican con el paso del tiempo. El terrorismo internacional ha supuesto la entrada en escena de un elemento de distorsión vital para el desarrollo de futuros acontecimientos. La región se ve convertida en un complejo escenario de Seguridad regional, en un sentido amplio del término, constituido por “mercados asimétricos controlados por un escaso número de productores con los subsiguientes riesgos de vulnerabilidad”⁴. De la época bipolar, planteada desde un paradigma de Seguridad marcadamente realista, se sumergen los nuevos Estados en una precaria situación de dependencia en la que han de establecer sus propios puntos de apoyo estratégico sin solución de continuidad. En una primera instancia se definirán los intereses nacionales en términos de poder realista, y ese poder viene de los condicionamientos principalmente geográficos además de sociales y políticos de cada protagonista. Sin embargo,

⁴ VV.AA., *Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI*, p. 120. Conclusiones del XXXIX Curso Monográfico del CESEDEN, Madrid 2002.

existe una necesidad de modernización que les llevará por el camino del Socialconstructivismo y la cooperación.

Esos intereses serán más cercanos a las doctrinas occidentales, similares a la descrita por la OTAN en su concepto estratégico de Washington 1999⁵. El desequilibrio era notable en ocasiones, hacia posturas más occidentales que rusas, dentro de algunas de las repúblicas centroasiáticas. La integración de todas ellos en el programa de OTAN PfP (Partnership for Peace -Asociación por la Paz de la OTAN-), hace previsible la tendencia hacia la occidentalización, no sólo en el sentido militar sino incluso cultural. Y aunque Rusia no deja de tener una gran influencia sobre la región, las tendencias centrífugas son también casi imposibles de frenar. En la descripción de cada uno de los Estados veremos claramente tanto la influencia OTAN como las de sus programas dentro de EAPC (Euro-Atlantic Partnership Council).

En el caso de Rusia el punto de partida es distinto, y son numerosos los autores que, desde el punto de vista de la antigua Unión Soviética, han estudiado la crisis de identidad padecida por la propia Federación Rusa en su era postsoviética, con la consiguiente crisis en las repúblicas ex soviéticas. Se utilizó inicialmente el término “reforma” como un eufemismo que denominaba en realidad un caos. Rusia se debatía buscando su identidad y, sobre todo, el concepto de “nación rusa”. En el caso de las repúblicas objeto de este estudio, según Ronald G. Suny, la transición en ellas ha sido un penoso proceso dominado por la reserva de poder de los antiguos comunistas. De los cinco nuevos países, tres estaban presididos por el ex Primer Secretario del Partido Comunista de sus respectivos territorios (Turkmenistán, Kazajistán y Uzbekistán). Ello se debe en buena medida, según señala la comunidad científica política, a que sin un Estado autoritario es imposible prácticamente la creación de instituciones democráticas basadas en el imperio de la ley, un sistema de mercado que proteja la propiedad privada y refuerce los contratos, y un mínimo estándar de orden social⁶. La paradoja reside en que el resultado de la política soviética nacional de un Estado marxista dedicado a la ideología internacionalista y una agenda anti-nacionalismos ayudó a la formación de comunidades nacionales relativamente cohesionadas. Las teorías de Lowenthal aplicadas a las revoluciones y reformas en América Latina, y trasladadas a la Península Ibérica en los casos de España y Portugal, no son aplicables aquí, como se consiguió hacer en el caso de los países de Europa Central y Oriental en sus respectivas transiciones democráticas. El modelo de transición y democratización, tanto en las repúblicas latinoamericanas como las europeas, no es aplicable al caso centroasiático y

⁵ *Id. ant.*: 101 y ss.

⁶ Ver SUNY, Ronald Grigor (1999) “Southern Tears: Dangerous Opportunities in the Caucasus and Central Asia”, en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, East West Institute, Nueva York.

casi, ni siquiera, al de la aplastante mayoría de repúblicas ex soviéticas⁷. Existe en todos estos países un enraizamiento social del sovietismo debido, además de a las siete décadas de poder omnímodo de Moscú, a un acuerdo tácito de convivencia entre metrópoli y periferia, plasmado en una relación colonial que más allá de la propia apariencia casual del término determinaba, ya desde la época de los zares, la forma de vida y relación entre los miembros de la comunidad soviética.

Este enraizamiento se refuerza tras la independencia, a pesar de las dificultades económicas y de la nostalgia por un determinado sistema soviético, que ya no se considera como una buena acción venida en su día de Rusia, sino como una herencia común que habría descubierto el egoísmo del gran hermano moscovita. Uzbekistán no es Polonia, pero tampoco es la RDA o Bosnia. Existe una nación, hay un Estado. Pero nadie se esforzó nunca en crearlo (Roy 1998: 2).

La búsqueda de la estabilidad postsoviética ha llevado a identificar como principales los problemas de Seguridad y de identidad. Mientras que en el Cáucaso el etnonacionalismo ha sido la solución preferida, en Asia central el problema de la identidad es especialmente confuso. Cabe preguntarse aquí si la identidad religiosa, el ser musulmán, es más fuerte que la étnica. Tampoco es posible identificar razonablemente a favor de quién están los musulmanes centroasiáticos, si de Irán, Turquía o Arabia Saudí, o si, por el contrario, prima entre ellos su naturaleza anti-soviética. Aunque en la actualidad son pocos los estudios que existen sobre el terreno, el trabajo de campo se puede resumir en un espíritu postsoviético que la sociedad conserva en su forma de actuar y en la forma de producirse en sus relaciones exteriores.

8.1.1. El golpe de agosto en la URSS

Una breve descripción de los acontecimientos que llevaron a la reorganización de las Fuerzas Armadas de los Estados sucesores de la extinta Unión Soviética nos llevarán a averiguar cuál es su actual estructura básica de Seguridad⁸. El golpe de Estado del 19 agosto de 1991 en la Unión Soviética supuso la implosión de la URSS y, también rápidamente, el nacimiento de la CEI, como

⁷ LOWENTHAL, Abraham F., “Conclusiones tentativas” (7 y ss), en G. O’DONNELL, P. SCHMITTER y L. WHITEHEAD *Transitions from Authoritarian Rule* Vol IV, John Hopkins University Press, Baltimore: 7 y ss.

⁸ Para más detalles sobre la reorganización de las Fuerzas Armadas post soviéticas ver TAIBO, Carlos (1993) *Las Fuerzas Armadas en la crisis del sistema soviético*. Madrid: La Catarata.

organización que mantuviera de alguna forma las estructuras de cooperación claves en la vida soviética, la primera de las cuales era el gran Ejército Rojo. La nueva organización describirá un nuevo ámbito en lo que a las Fuerzas Armadas, tanto rusas como de las repúblicas ex soviéticas se refiere. La participación del ejército en el golpe que culminó con la salida del poder de Mijail Gorbachov no ha sido puesta de manifiesto como un hecho preparado y coordinado. Aunque bastantes de los protagonistas de la aciaga jornada eran militares, el fracaso y la definitiva renuncia de Gorbachov da que pensar sobre la construcción de un golpe militar. Así, nos dice Taibo, es imposible “trazar un panorama general del comportamiento de las Fuerzas Armadas durante las jornadas de agosto”⁹, y concluye en sus investigaciones que no fue un golpe militar, sino una acción promovida y ejecutada por poderes civiles que contó con la participación de una parte importante de la cúpula militar.

El problema dentro de la nueva organización, es que se intentarán crear Fuerzas Armadas propias en muchos casos que, de paso, controlaran los viejos activos de las Fuerzas Armadas soviéticas, tanto armamento como instalaciones. Aunque hay acuerdos puntuales sobre algunas de estas estructuras, y a pesar de algunas valoraciones positivas respecto a un sistema de Defensa común, la regla general es que todo lo que respecta a Fuerzas Armadas convencionales quedará en un limbo jurídico y político que acabará resolviéndose mal, es decir, cayendo por su propio peso. Fracasa el intento de crear un mando unificado de carácter general debiendo contentarse Rusia con el establecimiento de un mero acuerdo provisional al que ni siquiera se sumarían todas las repúblicas de la CEI. Entre las que no se sumaron en el primer momento al acuerdo están Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia, que intentan en aquel momento poner en pie un ejército propio. Aunque se suscribieron gran cantidad de acuerdos en el seno de la CEI, la mayoría de ellos no paso del papel. El Consejo de Jefes de Estado, órgano de decisión dentro de la Confederación, tan sólo consiguió la entrada en vigor de siete acuerdos en diez años.

Problemas de estas características, comunes a todas las repúblicas ex soviéticas, mucho más patentes en las más pobres de entre ellas, en concreto las de Asia central, eran: la situación del armamento nuclear estacionado (casos particulares son Kazajistán, en nuestro ámbito de estudio, pero también Ucrania y Bielorrusia)¹⁰; la situación de los soldados rusos, con el incómodo, cuando menos, y dudosamente legítimo “juramento de lealtad”, además de los sobrevenidos problemas sociales, sobre todo la vivienda de las tropas; y los problemas territoriales heredados de la regionalización y etnización soviéticas.

⁹ TAIBO, C. *Op. cit.*: 320.

¹⁰ PODVIG, Pavel (ed.) (2001) *Russian Strategic Nuclear forces*, Boston Massachusetts: The MIT Press.

A partir del golpe de agosto de 1991 la Unión Soviética fue desmembrada del Estado plurinacional preexistente. Entre otros conflictos, y en lo referente a la CEI, surge la “nebulosa”, en palabras de Taibo, de las Fuerzas Armadas de la CEI. Nadie sabe cuál es su misión o en qué consiste. Al no existir cometidos ni misiones, rápidamente desaparecerá su estructura militar común con las repúblicas ex soviéticas y se derivará todo hacia acuerdos bilaterales. Todo ello en el marco de una evidente descapitalización del ejército soviético, con desempleo de militares sin adopción de medidas correctoras, conversión de la industria militar y, en general, descoordinación de las acciones sobre cualquier asunto relacionado con las Fuerzas Armadas soviéticas. Existe, en general, una precaria situación social de todos los ejércitos soviéticos, con licenciamiento de gran cantidad de oficiales y suboficiales, penosa situación en materia de vivienda y salarios escasos. Todo ello hace que los propios militares se dediquen en ocasiones, demasiado frecuentes por otra parte, a la venta de bienes y servicios propios del ejército, llegando incluso a la venta ilegal de armamento. “La posesión de conocimientos técnicos hizo que en muchos casos un trabajo civil tuviese mayor interés, con los efectos que es fácil imaginar en términos de ‘descapitalización’ de las Fuerzas Armadas”¹¹.

La cadena de mando de la CEI, en un principio, se estableció con Shaposnikov como comandante en jefe de las fuerzas conjuntas de la CEI, hasta junio de 1993, con Grachov segundo en la cadena de mando, hasta su nombramiento como ministro de Defensa ruso, a mediados de 1992. Este hecho hizo que buena parte de los cuadros de estructura de la CEI fueran traspasados literalmente al nuevo Ministerio de Defensa ruso, vaciando absolutamente de contenidos y de funciones aquellas estructuras.

8.1.2. Fuerzas Armadas en las sociedades postsoviéticas

Todo lo anterior plantea un estado de la seguridad muy inestable. La trepidación de los acontecimientos hace imposible el detenerse en el estudio de teorías concretas, viéndose impelidos a la práctica política de urgencia. Ello hace que el pragmatismo impere, de forma que tanto para Rusia como para las nuevas repúblicas se haga imprescindible el acomodo en políticas más realistas que de otro tipo, en la línea de una inercia de los modelos anteriores. Se producirá de esta forma tanto en la política interior como en la exterior (Roy 1998). En Asia central, con su sobrevenida independencia se hacen más patentes las dependencias de todos estos países con la Federación Rusa. Ésta será el tutor insustituible, hasta la aparición del Programa de Asociación para

¹¹ TAIBO, C. *Op. cit.*: 344.

la Paz de la OTAN, para la gestación de las nuevas Fuerzas Armadas en cada uno de ellos. De los países de Asia central, Kazajistán es el más imbricado en Rusia y contaba con un arsenal particular de armas estratégicas que fueron desmantelando de forma paulatina en función de compromisos de desnuclearización. “En la primavera de 1992, Kazajistán asumió un control pleno sobre los efectivos y las instalaciones presentes en su territorio. En agosto creó unas Fuerzas Armadas de vigilancia de fronteras y más adelante, ya en 1993, anunció su intención de configurar una marina sobre la base de la flotilla soviética del Caspio”¹². Se sucederán acuerdos de cooperación bilaterales con Rusia que hacen más patente aún, más que su dependencia, su interés para aliarse con Rusia en cuestiones relativas a la Seguridad en el más amplio sentido del concepto.

Kirguizistán no pondrá en marcha inmediatamente un Ministerio de Defensa, a imagen de un Estado con estructura de Seguridad y Defensa, y las funciones de aquel son llevadas a cabo por un Comité de Estado. Al igual que Kazajistán, en junio de 1992, asume el mando y la dirección de las unidades militares existentes en su territorio, firmando en octubre un acuerdo ruso-kirguizo por el que las tropas de fronteras rusas asumen las responsabilidades plenas de defensa del territorio. Sin embargo, y debido al alto coste del mantenimiento de estas tropas, Kirguizistán pide la desaparición de las mismas, en abril de 1993, al considerar que no tiene amenazas reales externas de Seguridad.

En Tayikistán la colaboración con Rusia es prácticamente inevitable. Entre las causas está la guerra civil desatada en 1992 que hace intervenir a la 201 División Mecanizada del Ejército Ruso que desempeña un activo papel en los acontecimientos. La oposición islamista acusó a Rusia de connivencia con el Gobierno comunista, señalando que atacaban a la oposición tayika que luchaba en Afganistán contra el Gobierno Talibán. En mayo de 1993 se firma un acuerdo de colaboración con el Gobierno de Moscú, más un Tratado de Defensa.

Turkmenistán firma en junio de 1992 un acuerdo con Rusia para el asesoramiento y apoyo en la creación de un ejército propio. Todavía en 1993 había 60.000 efectivos rusos en la república, el 25% de los cuales estaba directamente bajo mando ruso, y el resto bajo mando conjunto. De entre todas las repúblicas ex soviéticas de Asia central, Turkmenistán es la que más claramente optó en su momento por una relación bilateral directa y fuerte con Rusia.

¹² *Id. ant.*: 338.

Al contrario que los anteriores, Uzbekistán es el país que antes se propone la creación de un ejército propio, con el establecimiento en junio de 1992 de una Guardia Nacional independiente. Sin embargo reforzará en varias ocasiones sus vínculos con Rusia para proteger su frontera con Afganistán y resolver los problemas con Tayikistán, llegándose a la creación de una fuerza de movilización conjunta para maniobras ruso-uzbekas.

8.1.3. Construcción de un sistema de Seguridad regional

El primer paso real para la construcción de un sistema de Seguridad regional será la firma del Tratado de Seguridad Colectiva por parte de las repúblicas de la CEI, en Tashkent (Uzbekistán) en mayo de 1992. Los países asociados tratan de evitar la hegemonía de un todopoderoso Ministerio de Defensa de la Federación Rusa, con Shaposhnikov a la cabeza, y dirimir las disputas sobre la naturaleza de las estructuras conjuntas militares, amén de otras, de la propia CEI. En junio de 1993 se lleva a cabo la abolición del Mando Militar Conjunto, ante un panorama en el que Rusia debía hacerse cargo de todas las armas estratégicas instaladas en los territorios ex soviéticos y donde no tenía ningún sentido continuar apostando por estructuras conjuntas dentro del ámbito de la Confederación.

Todo ello se verá superado por dos acontecimientos ocurridos con el cambio de siglo y que cambiaron radicalmente el escenario de Seguridad centroasiático. Uno de ellos endógeno y otro exógeno¹³. El primero se refiere a las incursiones de islamistas radicales en el verano de 1999 y el siguiente de 2000, en el Valle de Ferghana, compartido por Tayikistán, Uzbekistán y Kirguizistán. El segundo, que implica directamente a toda la comunidad internacional, es el despliegue de fuerzas de la coalición internacional contra el terrorismo, y en particular estadounidenses, en toda la zona, debido a la intervención en Afganistán posterior a los atentados del 11-S.

¹³ ALLISON, Roy y Lena JONSON (2001) *Central Asian Security. The New International Context*. Washington:Brookings Institution Press.

8.1.4. La regionalización

Se camina indefectiblemente hacia un proceso de regionalización, dentro de una dinámica de interdependencia. En un escenario de posguerra fría y tras los infructuosos intentos de los Estudios Internacionales por ofrecer un esquema de actuación dentro de la Sociedad Internacional, aparece una dinámica regionalizadora, cuyo máximo exponente o modelo a seguir es la Unión Europea, que a pesar de su entidad regional aparece como incipiente actor político global: “La Unión Europea es hoy una referencia obligada en cualquier análisis que trate de los problemas de la redistribución del poder y la riqueza en el sistema internacional, y aunque tan sólo se destaquen sus insuficiencias, esta cuestión hubiera estado fuera de lugar no hace mucho tiempo”¹⁴. Cualquier organización regional en la que se encuentra enmarcado cualquier país de la comunidad internacional, sea del ámbito económico, político o de seguridad, se encuentra a su vez inmersa en una sociedad global de organizaciones mundiales que tratan de redistribuir el poder. La estructura que determina el orden internacional, como particular orden social que regula la Sociedad Internacional, puede ser unipolar (en posición defendida por EEUU), bipolar (como lo fue hasta la caída del muro), o multipolar (posición defendida por Rusia, China u otras potencias), dependiendo de la desigual distribución de la riqueza y el poder. Términos estos que no van necesariamente unidos, ya que en ocasiones, al no ir acompañada la posesión de determinadas riquezas potenciales de una estabilidad real en cuanto a su sistema de administración y de explotación, lleva a situaciones de crisis difícilmente superadas.

Desde el punto de vista ruso, y con la perspectiva de los acontecimientos de principio de siglo XXI, el ministro de Asuntos Exteriores ruso Igor Ivanov señala: “Las regiones rusas se acercan cada vez más a la tendencia europea y mundial de desarrollo acelerado de los contactos entre autoridades locales, provincias, comunidades y, en general, entre las instituciones de la sociedad civil” (Ivanov 2001: 212). Este esquema es ampliable al marco de la seguridad en las repúblicas ex soviéticas, donde Rusia sigue queriendo afianzar sus posiciones, tras una etapa de desatención a las mismas. Lo que es aplicable a determinadas regiones dentro de la Federación Rusa, caso aparte de la conflictiva Chechenia, se pretende extender a las fronteras del “cinturón sanitario ruso”, entendiendo como tal las repúblicas ex soviéticas que mantendrían una defensa adelantada de la Federación. El ministro ruso de Exteriores se apunta al carro de todas las organizaciones europeas oficiales

¹⁴ SANAHUJA PERALES, José A. (2008) “La Sociedad Internacional. Entre la hegemonía y el cosmopolitismo”, en MARCUELLO SERVÓS, Carmen y Andrés GARCÍA INDA (coords.) *Conceptos para pensar el siglo XXI*, Madrid: La Catarata..

regionalistas, dentro de la Unión, y las razones evidentes son más económicas que políticas. Sin embargo en el terreno asiático, la regla no es aplicable. Ivanov hace sus propuestas colocando a la CEI como organización necesariamente cooperadora en posteriores desarrollos de su economía, por la injustificada competencia entre las regiones rusas en los mercados exteriores, y señala: “La Asamblea Interparlamentaria de la CEI podría desempeñar un papel esencial en este proceso a medida que vaya ampliando la práctica de elaboración de las respectivas leyes-modelo, también en el ámbito de las relaciones transfronterizas”¹⁵. Todo ello hace patente que en muchas ocasiones, en el terreno internacional, Rusia todavía no ha dejado de pensar en términos de Unión Soviética.

Las políticas tienden pues hacia el Socialconstructivismo desde una perspectiva claramente apoyada en el Realismo. Asia en general, y Asia central en particular, es un campo abonado para la influencia militar rusa, especialmente a través de la exportación de armamento y equipo militar (Sánchez González 2002: 154), pudiéndose deducir, en un principio, que después de un primer momento de crisis existían vientos favorables al establecimiento militar ruso, gracias a las buenas condiciones económicas y al aumento del precio del petróleo. Las propias condiciones críticas de la Federación tras la ruptura y desmembramiento de la Unión Soviética hicieron que no se pudiera poner en pie un sistema que se ahogaba en su propia incapacidad de gestionar unas estructuras en decadencia y que le llevó prácticamente a la parálisis. Como potencia en transición todavía pesaban más los asuntos de la Seguridad que los de la Política Exterior. Lo mismo ocurrió con sus ex repúblicas, de manera que era más urgente resolver los problemas interiores que poner en marcha un plan de Seguridad que había estado hasta entonces en manos de Moscú.

8.2. El nuevo pensamiento ruso de Seguridad

La idea de la Federación Rusa es transitar hacia un estándar occidental de sociedad de mercado y en cuya punta de iceberg figura la política exterior y por añadidura la de seguridad. Sin embargo, en el terreno de la legislación aparece, en 1997, el Concepto Nacional de Seguridad que vertebra de alguna manera esa forma de hacer política. Las preocupaciones principales serán la transformación de su entorno geoestratégico (Báltico, Cáucaso y Asia central, en la ex Unión Soviética, y China, Pakistán, Irán, Turquía o los países de su ex órbita del este de

¹⁵ *Id. ant.*

Europa, en el resto de su área de influencia); y la hegemonía de sus rivales EEUU y la OTAN. De esta manera tratará de reforzar los aspectos militares y estratégicos de la CEI.

En esta idea prevalecerá la coordinación de la doctrina militar con la política exterior, proyectándose cada vez de una forma más global. Sigue siendo una prioridad la intención de hacer de la CEI un organismo que refuerce los lazos entre sus miembros, aunque, como veremos, se quedará en meras intenciones. En 1993 Rusia firmó 72 Acuerdos político militares de carácter bilateral con repúblicas de la CEI, de los cuales 47 estaban dedicados a la colaboración militar y 17 al sector técnico-militar (Marqués 2001: 128).

La preocupación rusa viene de su nueva condición geoestratégica: se siente rodeada de países hostiles, como señaló el ex ministro de Defensa, general Igor Rodionov. La pérdida del *glacis* defensivo que le proporcionaban los países satélites le hace revivir el eterno complejo de sentirse un “país sitiado”. La ampliación de la Alianza Atlántica, el activismo regional turco, la amenaza clásica de Irán, el nuevo programa nuclear de Pakistán, China potencia regional, el incremento de los gastos de defensa de Japón. Todo ello conduce a los sectores más reaccionarios a recordar la máxima de Alejandro III: “Rusia sólo puede confiar en sus dos amigos; el ejército ruso y la marina rusa” (Marqués 2001: 129).

La doctrina rusa va endureciéndose en lo que respecta a la materia nuclear y, sobre todo, en sus relaciones con Occidente. Rusia hacía de las armas nucleares su salvaguardia y la de sus aliados de la CEI. Partiendo de la máxima de que “sin unas Fuerzas Nucleares Estratégicas no puede subsistir como país independiente y unificado”¹⁶, Putin ha vuelto de alguna manera a la gorbachoviana idea del avance rápido en la disminución de los arsenales¹⁷. Aquella primera etapa tuvo como objetivo intimidar a Ucrania, que utilizaba los misiles estratégicos desplegados en su territorio como moneda de cambio en las negociaciones iniciales de la CEI. De una forma más callada lo hizo también Kazajistán. En la época Yeltsin, el conceder un papel prioritario al arma nuclear en la doctrina para garantizar la independencia y la disuasión, muestra la debilidad de las Fuerzas Armadas rusas para hacer frente a cualquier tipo de amenaza militar. Se ponían así en peligro las posibles reducciones futuras de armamento estratégico.

¹⁶ COHEN, A., (1996) “Russian Hardliners' Military Doctrine: In Their Own Words” en *The Heritage Foundation*, F.Y.I. n° 104, 30 de mayo.

¹⁷ Ver JONSON, Lena (2004) *Vladimir Putin and Central asia. The Shaping of Russian Foreign Policy*, Londres: I.B. Tauris & Co.

La utilización de la disuasión nuclear enrarecía las relaciones con Occidente, sin embargo se hicieron más duras a raíz de la intervención de la OTAN en Yugoslavia en 1999, a pesar del Acta Fundacional de Relación con la Alianza. Lo que Rusia pretende, según Igor Ivanov, es el desarrollo de un mundo multipolar en el que las organizaciones principales del concierto internacional sean la ONU por una parte o a escala mundial, y la OSCE a escala regional. También se demostraba el fracaso relativo del Tratado de Seguridad de Tashkent. En este caso se hace patente el interés de Rusia por mantener vivos los acuerdos de las Conversaciones sobre Fuerzas Convencionales en el seno de la CSCE, primero, y OSCE después, de forma que ello les permitiría mantener el equilibrio en su *near abroad* con el mantenimiento de fuerzas convencionales en su frontera báltica o en su flanco sur, conformado por el Cáucaso y Asia central.

8.2.1. Rusia ante el panorama geoestratégico post 11-S

El estamento social que mayores ataques ha sufrido en Rusia desde el final de la Guerra Fría ha sido las Fuerzas Armadas, tanto por parte de reformadores como de conservadores del *status quo*. En cualquier caso, el ejército siempre se mantuvo leal al poder establecido, incluso en los momentos más críticos, como lo fue el golpe de agosto de 1991, donde se demuestra la no participación en conjunto, o como institución, de las Fuerzas Armadas (Taibo 1993). La evolución y reconversión de los ejércitos rusos se hace insoslayable para su supervivencia. El panorama geoestratégico ha cambiado de tal forma que se hace necesaria esa renovación, y que depende básicamente de dos aspectos, la estructura orgánica y la cantidad de efectivos de los que necesita o puede disponer. Seguían pensando, además, en conflictos de alta intensidad, por lo que se hacía necesaria la inclusión de las armas nucleares en su nueva doctrina. Señala Marqués que al ser preguntado el General Gromov, último Jefe de las Fuerzas en Afganistán y posteriormente diputado en la Duma, sobre las enseñanzas del conflicto de Chechenia, contestó que “desde el punto militar eran mínimas ya que nunca se habían empleado unidades superiores a tipo batallón”.(Marqués 2001: 131). El punto de inflexión será el paso de una estructura militar fuertemente enraizada en las tareas de gobierno, a unas Fuerzas Armadas dependientes de su Administración Civil, es decir, unos ejércitos controlados democráticamente. En el caso ruso, además, son varias las agencias y ministerios que disponen de unidades armadas -Interior y Fronteras- que incrementan sus efectivos, en sociedades normalizadas democráticamente, en detrimento de las de Defensa.

Aunque durante todo ese tiempo planeó sobre las cabezas del Kremlin la idea de un conflicto a escala mundial que se podría iniciar como un mero problema local, el nuevo debate parte de los acontecimientos ocurridos a partir de los atentados del 11-S. Hasta entonces la preocupación se centraba en las iniciativas de defensa antimisil, o la estadounidense NMD (National Missile Defense), o el Tratado ABM (Anti Ballistic Missile). En este sentido es interesante la propuesta de Putin para desarrollar un sistema conjunto que protegiera EEUU, Europa y Rusia.

La nueva doctrina rusa entra de lleno en el nuevo concepto sobre Seguridad del que hablamos, convirtiéndose en garante de la seguridad dentro de la Federación Rusa, de la Seguridad regional y refuerzo de las fuerzas del Ministerio del Interior, lo que hace recelar a unas Fuerzas Armadas tradicionalmente ocupadas en cubrir escenarios más amplios en sus tareas. Ésta es una aproximación a las ideas sobre Seguridad de las doctrinas occidentales. Dentro de los nuevos proyectos se sitúa también como prioridad el refuerzo del espacio común de Seguridad, en el más amplio sentido de la palabra, que alcance a las repúblicas ex soviéticas y miembros de la CEI. Por otra parte, las dos guerras de Chechenia ponen de manifiesto las carencias del nuevo sistema, falto de recursos materiales y que adolece de una falta clara de liderazgo. Las nuevas operaciones se han tratado como Operaciones de Apoyo a la Paz¹⁸, en evitación de conflictos regionales, legitimando así sus intervenciones más allá de sus fronteras. La intención es financiar dichas operaciones con fondos de organismos internacionales (casos de Moldavia, Georgia, Tayikistán, Bosnia-Herzegovina y Kosovo). En mayo de 1996 había 17 batallones rusos dedicados a este tipo de operaciones.

8.2.2. Descapitalización militar

A partir del último Concepto Nacional de Seguridad del año 2000 las nuevas líneas de actuación respecto a la cooperación técnico-militar se intensifican con el fin de compensar la inferioridad tecnológica con respecto a EEUU y para desarrollar con garantías la industria militar rusa. Al reconocer su inferioridad tecnológica están siendo conscientes del problema económico, de forma que han de adecuar el presupuesto en Defensa con la capacidad de poner en marcha programas de investigación y desarrollo. La descapitalización militar soviética supuso un gran desastre para la industria militar rusa. Tras la intervención de la OTAN en Yugoslavia el Gobierno aumentó notablemente el presupuesto de Defensa, y el Ministerio de Asuntos Exteriores reconocía

¹⁸ Ver LYNCH, Doy (2000) *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS.*, Londres: MacMillan Press Ltd.

que “no se trataba de comenzar la carrera de armamentos ni militarizar la economía, sino de mantener las Fuerzas Armadas en un nivel elevado de profesionalización y disponibilidad”¹⁹. El problema es que no sólo hay que aumentar los presupuestos, sino que también hay que reconvertir la industria, con la transformación de la gestión y el mantenimiento del comercio con el extranjero.

La baza rusa está en que no se puede construir un sistema de seguridad europeo sin contar con Rusia. La llegada al poder de Putin trajo la desconfianza, al ser un heredero directo de Yeltsin y su oligarquía, y las primeras tomas de decisiones, con la impunidad para los cargos antecesores y la virtualidad de gobernar sin necesidad del refrendo o el consenso de la Duma. El caso de Chechenia es claro y hacía pensar en una continuidad del marcado sovietismo de determinadas actitudes rusas. Los cambios en seguridad están todavía en el plano teórico, siendo necesaria urgentemente la puesta en práctica de las teorías doctrinales que repasaremos a continuación.

La situación no varió mucho tras el 11-S y el ritmo de regeneración del ejército ruso no se vio afectado por las decisiones políticas derivadas de la nueva situación. Geoestratégicamente cobraron nueva importancia tanto la seguridad de Rusia como la de los países centroasiáticos implicados por su cercanía en la Coalición Internacional contra el régimen Talibán.

¹⁹ *Jane's Intelligence Review*, Entrevista al Ministro de Asuntos Exteriores, Igor Ivanov, junio 1999.

8.3. Conceptos heredados del sovietismo

8.3.1. Suficiencia militar

La “suficiencia militar” es una doctrina que tiene su antecedente en los últimos años Breznev (Tula, 1977). Se trata de dotar a la URSS de un potencial de defensa suficiente, dado el hecho de que ya en esta época, firmada el Acta Final de Helsinki (1975), se daba por sentado el triunfo oficial de la disuasión, y el reconocimiento de que no existiría un vencedor en un posible conflicto nuclear. La consecuencia era el abandono de la búsqueda de la supremacía nuclear y la renuncia implícita a emplearla, aunque el fondo de la cuestión hay que buscarlo en la pesada carga económica que representaba para la economía soviética, cada vez más insostenible. El propio Breznev anunciaría en los ochenta que los gastos no debían exceder el nivel necesario para mantener la seguridad, filosofía ratificada por Andropov en 1983, dando paso a lo que se denominaría “*impasse* nuclear”.

De esta forma se fue desnivelando la balanza del gasto a favor del armamento convencional y la Teoría de los Cuatro Puntos del Mariscal Ogarkov, Jefe del Estado Mayor General (1977-1984)²⁰. Las intenciones políticas eran rebajar el presupuesto para dedicarlo a inversiones en bienes de consumo o sociales. Gorbachov es quien oficializa la presentación de la teoría durante una visita oficial a París en 1985, siendo posteriormente apoyado por el XXVII Congreso del PCUS: “Una disminución estrictamente controlada del nivel potencial militar de los Estados, dentro de los límites de una suficiencia razonable”²¹. Dada la ambigüedad de la declaración, el asunto se presentó como centro de numerosos debates soviéticos y occidentales. Habría que averiguar qué cantidad de fuerzas eran las “suficientes” para la nueva cúpula soviética. Así, dice Goure que se trataba de “una cantidad de fuerzas capaz de preservar una disuasión estratégica creíble, repeler cualquier ataque enemigo y reaccionar para restablecer la situación”²². Contando por supuesto con las capacidades existentes nuclear y convencional, pero con el objetivo último de hacer desaparecer las nucleares, o armas de destrucción masiva. La “defensa suficiente” sería aplicable en tiempos desnuclearizados, anteriores o posteriores. Pasado este tiempo y

²⁰ En DAVENPORT, Brian A. (1991) “The Orgarkov Ouster. The Development of Soviet Military Doctrine and Civil-Military Relationship in the 1980s” p. 130. *Journal of Strategic Studies*, Vol. 14, nº 2, junio.

²¹ GORBACHOV, Mijail., *Discurso del Secretario General del PCUS en el XXVII Congreso*, febrero 1986.

²² GOURÉ, L. (1988) “A New Soviet Military Doctrine: Reality or Mirage?” p. 28. *Strategic Review*, Vol. 16, nº 3, verano.

eliminada la amenaza nuclear se utilizaría el concepto de “suficiencia militar razonable”.

8.3.2. Defensa suficiente

A continuación tenemos la doctrina de la “defensa suficiente”, que no es otra cosa que mantener la estructura, el nivel numérico y el despliegue de las Fuerzas Convencionales en un punto en que asegure la defensa del país ante una eventual agresión. Para las Fuerzas Nucleares Estratégicas era definido como la capacidad necesaria para prevenir un ataque nuclear sobre la Unión Soviética en el peor de los casos posibles. Los límites de esta “defensa suficiente” estaban basados en la capacidad que mantuviera el adversario y no en los propios límites. De esta forma, la URSS estaba pendiente básicamente de las capacidades de EEUU y la OTAN. Dos líneas de pensamiento se daban en el debate sobre la limitación, de un lado la que fijaba el límite en la paridad de fuerzas con el adversario, y, de otro, la idea de rebajar a los límites mínimos la defensa, aceptando la asimetría de fuerzas. El Mariscal S.F. Akhromeyev defendía niveles mínimos²³, y los defensores de la paridad eran Yazov, el Coronel P. Skorodenko y el Almirante A.R. Aftafyev.

8.3.3. Suficiencia militar razonable

El siguiente paso, la “suficiencia militar razonable” consiste en que, una vez superada la eliminación total de armas nucleares y de destrucción masiva por todos los Estados, se llegaría a un nivel mínimo de fuerza, en efectivos y capacidad de fuerzas y armamento para la defensa nacional, convirtiéndose en insuficientes para lanzar un ataque masivo o una operación militar ofensiva por sorpresa. Así lo recogía el programa del XXVII Congreso del PCUS (Partido Comunista de la Unión Soviética), y aunque parecía irreal se mantuvo como declaración de intenciones. En realidad se trabajaba sobre la base de una hipótesis en la que se llegara a una estabilidad estratégica garantizada por la reducción de armamentos negociada. A partir de ese momento comenzaría la reducción importante del arsenal soviético, complementados con los tratados de reducción en curso, START I y START II. También se rebajó la producción de uranio enriquecido, con la consiguiente necesidad de

²³ AKHROMEYEV, S. F. (1987) “The Doctrine of Preventing War, Defending Peace and Socialism” p. 26. *Problemy Myra i Sotzializm*, nº 12, diciembre.

reconvertir la industria dedicada a este material. Comenzaba así una difícil tarea, material y psicológica, de transformación del ejército soviético y de la industria no sólo rusa sino de las repúblicas dependientes del Estado soviético. Aviones militares de transporte se pusieron a disposición de la aviación civil, se disminuyó sustancialmente el número de efectivos de tropa y suboficiales en activo, y se redujo la presencia de unidades en los países del Pacto de Varsovia²⁴.

A pesar de todo, y pasado el trauma del repliegue de las tropas estacionadas en Europa Central y Oriental, la entidad real de las Fuerzas Armadas soviéticas seguía siendo desproporcionada. Contaba con 5 millones de hombres en activo y la previsión de reserva llegaba hasta los 55 millones. En Occidente se veía la operación gorbachoviana con recelo y desconfianza, viéndose a la Unión Soviética como una “superpotencia unidimensional”²⁵. Todo parecía quedar en mero escaparate hacia Occidente, y las reducciones teorizadas no pasaban a la práctica. Con el añadido del descontento por parte de las clases militares que todavía no estaban subordinadas de forma efectiva y democrática al poder político, en una constante tensión político-militar.

8.3.4. Estrategia defensiva

A principios de los noventa aparece una nueva estrategia militar, que dejará de ser, en algunos aspectos, disuasoria para convertirse en defensiva. Se acepta políticamente que la Unión Soviética no lanzaría el primer golpe, y que en caso de un ataque aplicaría la “estrategia defensiva”. De esta forma tuvieron que ponerse en práctica la modificación del “arte militar”, es decir los procedimientos de empleo de la fuerza, instruyendo a la tropa en los nuevos cometidos a desarrollar. “Teóricamente esto ponía fin a la paradoja que durante años habían defendido una doctrina defensiva puesta en práctica con una estrategia ofensiva” (Marqués 2001: 35). A pesar de todo era difícil abordar la cuestión ya que, según insistían las jerarquías militares, era imposible reestablecerla con operaciones exclusivamente defensivas. Por ello, en las relaciones y negociaciones con Occidente se optó por la misma solución que con la “suficiencia razonable”, dejando cierta ambigüedad, y sin definir exactamente el criterio.

²⁴ YAZOV, D. T. (1989) “On Soviet Military Doctrine”, p. 4. *RUSI Journal*, invierno.

²⁵ ODOM, William E. (1988) “Soviet Military Doctrine”. pp. 114-134. *Foreign Affairs*, invierno.

8.4. La seguridad estratégica rusa

La doctrina rusa pone de manifiesto los bandazos teóricos dados en la práctica política. Para ver la evolución hay que hacer un repaso de lo que fueron las primeras reformas doctrinales, tomando como antecedente primero la Concepción de Reforma Militar de la URSS de 1990, y continuando con las dos posteriores, es decir, la primera y segunda reformas de la Federación Rusa, correspondientes a los años 1992 y 1993. Así, en el documento denominado Concepción de la Reforma Militar de 1990 se incluía un proyecto de doctrina militar, mal elaborado en opinión de algunos especialistas.

8.4.1. El proyecto de doctrina militar de la URSS de 1990

Se trata del primer documento sobre doctrina militar de la Unión Soviética publicado oficialmente. Siguiendo el estudio de Marqués, la documentación manejada está extraída de la traducción francesa publicada por *Stratégique* del original ruso publicado en *Voennaya Mysl*²⁶, en septiembre de 1990. Su difusión supuso un avance significativo para los estudiosos tanto soviéticos como occidentales, dada la novedad de tener una fuente fija y no limitarse a declaraciones de diversos responsables. El documento consta de tres partes diferenciadas.

En la primera se define la doctrina, su objeto y base legal, además de realizar un análisis global de la situación geoestratégica, lo que da paso a una declaración de intenciones de carácter general. Se trata del concepto de Seguridad y de garantizar las capacidades defensivas de la URSS, con una mención concreta a la perniciosidad de las armas de destrucción masiva y las consecuencias de su utilización, con la posibilidad de afectar no sólo a los contendientes, sino también a “la vida misma sobre la tierra”. Se contempla como improbable una amenaza inmediata de guerra mundial, por lo que el mantenimiento de una capacidad defensiva sigue siendo tarea del Estado. Además, y no menos importante, de acuerdo con la política de transparencia del Gobierno Gorbachov, la *glasnost*, quieren que el resto de la comunidad internacional conozca su doctrina, en su aspecto básicamente de preocupación por la supervivencia de la humanidad y la Seguridad global, llegando a conocer, y dando a conocer, los intereses particulares de cada Estado. A partir de esta declaración de principios se centra el documento en la esencia de la doctrina

²⁶ “Proyecto de Doctrina Militar y Desarrollo de las Fuerzas Armadas 1990”. *Stratégique*, Vol. 56, nº 4, 1992.

militar, que emana de la línea seguida por el Estado en política exterior, cuyo objetivo es la creación de unas “condiciones exteriores favorables al desarrollo futuro de la sociedad soviética y la garantía dada al pueblo soviético de poder trabajar en condiciones de paz y libertad”. La doctrina será el conjunto de puntos de vista oficialmente adoptados por el Estado soviético en materia de prevención de la guerra, edificación del sistema de Defensa militar, preparación del país y de las Fuerzas Armadas para repeler una agresión, así como los procedimientos para conducir la lucha armada en defensa de la patria socialista. Es de carácter defensivo y se sustenta en la Constitución y la Ley de Defensa. Aunque en realidad no hay demasiadas novedades respecto a los años ochenta y al Documento sobre Doctrina Militar del Pacto de Varsovia de mayo de 1987, presentado en el foro de la CSCE.

En el aspecto político (antes sociopolítico) se establecen tareas para su consecución. Es la actitud del Estado soviético frente a la guerra y las tareas políticas y militares destinadas a asegurar la Defensa y Seguridad del país. La novedad respecto a las anteriores, socialistas, es la omisión de las acciones dirigidas a conducir una guerra y ganarla, de forma que en vez de ganar hay que evitar la guerra. La reprobación de la guerra, considerada inadmisible e inaceptable, y el empleo de la fuerza como medio para resolver conflictos entre Estados, hace que haya que presentar como alternativa principal el diálogo. Considera, asimismo, que “la salvaguarda de la paz representa el valor más elevado de la humanidad”, prohibiendo por lo tanto toda propaganda de la guerra, siendo tarea prioritaria la prevención contra la misma. La forma en que deben solucionarse los conflictos es el diálogo, salvo que la Unión Soviética o sus aliados sean objeto de una agresión. De esta forma se prohíbe la utilización en primera instancia de armas nucleares. A pesar de todo sigue identificando la política de EEUU y la OTAN como causa de riesgo militar, lo que representa una contradicción entre intereses políticos y militares en el mismo texto. Reconoce, además, la capacidad y la igualdad de todos los países para participar en la solución de los problemas internacionales y se pronuncia expresamente contra la política de fuerza y la carrera de armamentos, encaminándose hacia la reducción de los mismos. Introduce el concepto de la utilización de contingentes militares a disposición de Naciones Unidas para la realización de Operaciones de Mantenimiento de la Paz bajo el mandato del Consejo de Seguridad. Con la intención de desarrollar los principios políticos asigna diversos cometidos a la política militar, como la detención de la carrera armamentística, la prohibición de pruebas nucleares y la introducción de medidas de reducción de arsenales nucleares (pone en la práctica de esta forma el documento Gorbachov del XXVII Congreso del PCUS sobre “suficiencia militar razonable”) y químicos o biológicos, y la retirada de armas ofensivas en zonas de contacto de las alianzas militares (clara alusión al carácter defensivo de la doctrina de “defensa suficiente”). Hay que añadir también que con el objetivo de implementar las

medidas de confianza se proponen intercambios de información militar, la reducción de efectivos en otros Estados aliados y la disolución de las alianzas militares, tanto Pacto de Varsovia como OTAN, transformándolas en instrumentos políticos.

Por último tenemos el aspecto técnico-militar del documento en el que se definen los riesgos de carácter militar y los medios para hacerles frente, de acuerdo siempre con los principios políticos. Una guerra nuclear no podría reducirse al marco del teatro de operaciones europeo, señalando que afectaría a la humanidad entera. Y en el caso de una guerra convencional también se alcanzaría una dimensión mundial. Consideran riesgos añadidos los conflictos locales en cualquier lugar del mundo y se comprometen a que sus Fuerzas Armadas desarrollen “misiones defensivas” para contrarrestar cualquier tipo de agresión. Se detalla el soviético principio de extraterritorialidad que obligaba a servir en las repúblicas distintas de la de origen, y la Unidad de Mando se funda sobre el derecho y la centralización de la dirección, el “centralismo democrático” leninista. Este principio de extraterritorialidad, como hemos visto, no estaba preparado para el caso de desintegración del sistema, de forma que dejaba a las repúblicas ex soviéticas sin capacidad para reorganizar un ejército nacional que nunca existió.

Finalmente, en las conclusiones del documento, se comprometen a cumplir la esencia de la doctrina y a observar las obligaciones internacionales derivadas de la Carta de Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki, la Conferencia de Estocolmo, la Carta de París y cualquier compromiso plasmado en acuerdos bilaterales y multilaterales. Todo ello en la línea del concepto gorbachoviano de Seguridad.

En mayo de 1992, tras la llegada al poder de Boris Yeltsin y la desintegración de la Unión Soviética, apareció un nuevo proyecto de doctrina, publicado también en *Voennaya Mysl*²⁷ que fue considerado como la base de la futura organización de defensa de la Federación Rusa en un momento en que sus Fuerzas Armadas hacían frente a una situación compleja, al borde de la desestructuración. Entre el proyecto de 1990 y éste de 1992, se produce un golpe de Estado y la desmembración de un país en 15 nuevos Estados, con la disolución del PCUS, hasta entonces guía del ejército soviético. Según Marqués la situación tenía numerosos frentes abiertos:

Problemas políticos debido a la desideologización impuesta y a la disolución del PCUS, que había sido su guía. Morales, por haber pasado de ser elemento fundamental del Estado a objetivo de críticas y

²⁷ “Proyecto de Doctrina Militar Rusa 1992. Doctrina Militar 1992 Osnovnye Polozheniya Voennoi Doktriny Rossiiskoi Federatsii”, *Voennaya Mysl* traducido al inglés en *Fundamentals of Russian Doctrine*, mayo de 1992. *Joint Publications Research Service*, mayo de 1992.

responsable de todos los males. Problemas profesionales para hacer frente a nuevos cometidos con falta de medios como consecuencia de la nacionalización por parte de las ex-repúblicas de las Unidades soviéticas desplegadas en su territorio, convirtiéndolas en unidades nacionales, lo que produjo la exclusión y el consiguiente retiro de los profesionales no nativos. Problemas materiales para el mantenimiento de las Unidades y la subsistencia propia y de sus familias (Marqués 200X: 52).

La nueva situación, con la desaparición del Pacto de Varsovia, hacía necesaria y urgente una revisión de los planteamientos de Seguridad, y sobre todo de la estrategia. El antecedente había sido, además, la desmilitarización soviética de los antiguos aliados de Europa del Este.

La solución transitoria vino de la mano de la CEI con lo que se pretendía pasar de unas Fuerzas Armadas únicas de la URSS a unas Fuerzas Armadas unificadas dentro de la CEI que sólo existieron sobre el papel. El proyecto era de dudosa operatividad, según afirmaba el general Lobov: “Nadie conoce la composición de las Fuerzas Armadas Unificadas, ni qué fuerzas nacionales le están atribuidas, consecuentemente nadie sabe cuáles son los poderes del Mundo Unificado, su naturaleza y utilización en los conflictos locales. Estas cuestiones no podrán ser solucionadas en tanto no se creen las Fuerzas Armadas nacionales y se defina el estatuto de la CEI”²⁸. El componente militar era la demostración del fracaso de la CEI en todos los terrenos, político, económico y social. La propia Federación Rusa tomó la determinación de crear sus propias Fuerzas Armadas, el 9 de mayo de 1992, que había arrancado con una declaración del Presidium del Soviet Supremo sobre “Las prioridades de la política militar”, publicado el 15 de abril de 1992. Si la propia Federación Rusa tenía el problema de identificación de unas Fuerzas Armadas nacionales, estas diatribas eran transmitidas directamente al resto de las nuevas repúblicas independientes, y agravadas por las particulares situaciones de cada una de ellas. Un mes más tarde apareció el proyecto de doctrina a que nos referimos: *Bases de la Doctrina Militar Rusa*, presentado por el entonces ministro de Defensa, general Grachev, y que contenía las grandes líneas de actuación de la política militar rusa hasta el año 2000. A la vez se aprobaron una serie de leyes complementarias, adoptadas por la Duma entre marzo y octubre de 1992, como la Ley sobre la Conversión de las Industrias de Defensa o la Ley de Defensa. Paradójicamente la Ley de Defensa se refiere en su artículo primero a la Constitución y a la Doctrina Militar de Federación Rusa, ambas en aquel momento inexistentes.

El malestar de las jerarquías militares no se había acallado, manteniéndose la opinión de que el arsenal nuclear seguiría siendo la base de la seguridad del

²⁸ LOBOV, V.N. (1993) *Moskovskie Novosti*, nº 5, 31 de enero (en Marqués 2001).

país, en este caso de la Federación Rusa. La guerra del Golfo y los nuevos aires en política internacional influían directamente en la situación rusa. Tras el golpe del 19 de agosto, se tomaron una serie de medidas generales que se sumaron al descontento por el Proyecto de Doctrina de 1990. Y aunque la opinión generalizada dice que el proyecto fue redactado por el Estado Mayor General, oficialmente lo fue por la dirección política y militar del Estado soviético²⁹. Del estudio del documento se deduce que fue el Estado Mayor el que lo redactó, y se interpreta como una concesión de Yeltsin hacia los poderes militares debido a su deuda por el apoyo tras el golpe. Deducción ésta que ratifica las teorías respecto a la no participación del ejército soviético en el golpe de agosto. Además, ante el temor a que se reprodujera la situación se confirmaron diversas acciones entre las que se encontraron una “depuración” del aparato militar, con el cese del 80 de los altos responsables militares. La imposibilidad de mantener una superestructura militar, tecnológica y profesional, fue utilizado también como factor para dirigir el nuevo proyecto hacia la base de la defensa más que de la agresión.

La estructura del documento es igual que la de 1990, con una introducción, un apartado de bases políticas del documento, y otro con las bases técnico-militares. En este caso se ha ganado en claridad, abandonando definitivamente la complejidad, las referencias a la bondad del sistema soviético y la omnipresencia del PCUS y la elevada competencia de sus dirigentes.

La formulación política de la doctrina varía poco respecto a las anteriores, describiéndose como la defensa del Estado de una agresión mediante la prevención de la guerra y, en caso de que fallase, mediante operaciones militares. Identifica las posibles causas del conflicto, establece una serie de medidas para prevenir la guerra, los medios para repeler la agresión e identifica los objetivos del Estado en caso de que el conflicto se desencadene, dividiéndolo en cuatro apartados, a saber: Actitud de la Federación Rusa frente a la guerra (principios políticos y medidas para prevenir la guerra); Causas y fuentes de las posibles guerras; Objetivos políticos y medios para garantizar la seguridad; y Objetivos políticos en caso de guerra. Los elementos políticos siguen siendo la prevención de la guerra y el carácter defensivo. Hay una clara diferencia entre las premisas políticas y la realidad militar, es decir los procedimientos a utilizar para cumplir el mandato político, terminando así con una contradicción secular de la doctrina soviética que enfrentaba en el mismo documento los principios políticos y militares. Vuelve a insistir este documento en la detención de la carrera armamentística y mejorar las medidas de confianza, aunque se ha omitido la anterior declaración de intenciones sobre la decisión de no pretender alcanzar la superioridad militar. No se hace

²⁹ TAN ENG BOK, Georges (1992) *Projet de Doctrine Militaire et Developpement des Forces Armées: le Passe Sovietique et le Present Russe. Stratégique*, Vol. 56, n° 4.

referencia a ningún país o alianza como enemigos, cuando antes se citaba a EEUU y la OTAN, y sí se pone el acento en la inestable situación mundial, la “proliferación de armamentos y las presiones eventuales y chantajes” que podrían ejercerse sobre Rusia.

Este proyecto incluye riesgos potenciales y amenazas militares, al contrario que el de 1990 donde no había amenazas y los riesgos estaban en la parte técnico-militar del documento. Adoptó, de paso, la terminología soviética de riesgos y amenaza militar. En una ya impuesta teoría más abierta y cercana a los presupuestos socialconstructivistas, entre las amenazas figuraba claramente delimitada la de el refuerzo de dispositivos militares en la cercanía de las fronteras rusas, o la introducción de tropas extranjeras en Estados limítrofes con Rusia, cuestión ésta de especial importancia en las negociaciones con la OTAN. Incluso ya en este año las repúblicas centroasiáticas habían iniciado conversaciones con la OTAN para su inclusión en el programa de Asociación para la Paz (PfP)³⁰. Respecto a las armas de destrucción masiva se decía en el documento que cualquier ataque sobre un objetivo nuclear sería causa para el empleo de armas de destrucción masiva. Y en el terreno societal otra “fuente seria de posibles conflictos” era el ataque a los derechos de ciudadanos rusos en las repúblicas de la CEI. En caso de conflicto en territorio de la CEI, Rusia se mostraba dispuesta a intervenir militarmente para restaurar la paz y mantenerla por medios políticos. Así tenemos los casos de Tayikistán o Chechenia, por citar uno exterior, y otro dentro de sus fronteras.

Respecto a las bases técnico-militares del proyecto de doctrina se divide en apartados que contemplan la posible naturaleza de una guerra futura: los Objetivos del Estado en la defensa y los medios a emplear; Estructura de las Fuerzas Armadas y las misiones a realizar; Preparación del país y de las Fuerzas Armadas para la guerra; Métodos para repeler la agresión y la estructura de mando y control. En cuanto a la posibilidad de una guerra nuclear, se mantiene en la opinión anterior, es decir, que no habría vencedores. Los conflictos locales pasan a un primer plano, síntoma de la sensibilidad hacia los problemas dejados en las repúblicas ex soviéticas, y dentro de la propia Federación. Además, se introduce el término *near abroad* para dichas repúblicas, y *far abroad* para las subsiguientes, incluidos los antiguos miembros del Pacto de Varsovia. Este documento incluye dos variantes de guerra convencional, una precedida de un periodo de tensión de larga duración, y una segunda variante en la que el conflicto anterior se prolongase en el tiempo llegando a tener que movilizar gran

³⁰ Conviene recordar que el programa fue iniciado originalmente para asistencia a los antiguos países del Pacto de Varsovia y modificado en la Cumbre de la Alianza Atlántica de Madrid, en 1997, y como consecuencia de la Cumbre Rusia-OTAN de mayo de 1997 en que se firma su Acta Fundacional.

cantidad de recursos militares, y no excluyendo la escalada hacia una guerra nuclear.

Por último aparece una referencia a la política de material y equipamiento de las Fuerzas Armadas, manteniendo el principio de calidad sobre la cantidad y condicionado siempre por circunstancias económicas. Mientras en el borrador de 1990 no se hacía esta precisión, aquí sirve para mantener un nivel suficiente de investigación y desarrollo que garantice la producción de material de combate moderno, y asegurándose el desarrollo de sistemas de armas de tecnología punta preservando el complejo productivo militar. En este sentido se seguía manteniendo la colaboración en materia de defensa con los miembros de la CEI y se dispone la creación de órganos y sistemas comunes, cuestión ésta, como veremos más adelante, que quedaría sólo en papel y para cuya resolución se recurrió finalmente a los acuerdos bilaterales en materia de Seguridad con las repúblicas ex soviéticas, las primeras de entre las cuales fueron las centroasiáticas.

Tras el golpe de agosto, la creación de las Fuerzas Armadas en mayo de 1992 y la inviabilidad de un espacio de seguridad común a todos los países de la CEI, el estamento militar queda casi completamente renovado dentro de Rusia. Es la generación de la guerra de Afganistán, incluido el ministro de Defensa Grachev, general de menos de 50 años que se encontraban ante una casuística que nada tenía que ver con lo anterior, la Guerra Fría. A pesar del relevo, no eran esperables grandes cambios en la institución, pesando todavía la herencia de la Unión Soviética y manteniéndose como órganos de fundación de la doctrina la Academia Militar y el Estado Mayor General, que, a pesar de las declaraciones, seguían identificando a EEUU y la OTAN como el enemigo a combatir. Había desaparecido su *glacis* de protección y había que recuperarlo, ya que a partir de entonces, Moscú se encontraba en primera línea con Europa delante de sus fronteras.

La guerra del Golfo fue otro hito importante en cuanto a la toma de decisiones, ya que la derrota iraquí se llegó a ver como una derrota de la táctica y el armamento soviético. La era de los ejércitos en masa dejó paso a la guerra de alta tecnología, haciéndose inoperante una defensa estática y escalonada, lo que fue utilizado por el Estado Mayor General para desacreditar la “estrategia defensiva”. Muchos analistas coinciden en apreciar la herencia soviética en la formulación de los conceptos estratégicos y en la definición de prioridades, aunque se han eliminado definitivamente referencias ideológicas, del tipo marxista leninista, y se usa una terminología más occidental.

En el terreno societal aparece una novedad importante, cual es el nuevo *casus belli* de violación de los derechos de los rusos y los ciudadanos rusos de las antiguas repúblicas soviéticas, punto éste de fricción con los nuevos Gobiernos nacionales –casos de Georgia o Kazajistán-, y que al ser identificado como riesgo se le asigna a las Fuerzas Armadas la misión de defender dichos derechos. La explicación, a pesar de la contradicción con el principio de inviolabilidad de las fronteras y no injerencia en asuntos extranjeros, viene dada por la cantidad de población rusa de su *near abroad*, que llegaba a alcanzar alrededor de 25 millones de personas. Además, consideraban como amenaza inmediata el despliegue de tropas extranjeras en Estados vecinos, como merma de sus derechos y soberanía. De esta forma, se aboga por una indivisibilidad de la Seguridad de la Federación Rusa y los Estados miembros de la CEI, intentando crear un espacio de Defensa común que se pretendía se sumase al terreno político y económico. El interrogante consistía en saber qué grado de autonomía quería conceder Rusia a las repúblicas ex soviéticas. En su más oculta, a la vez que poco disimulada, intención residía el conservar un espacio de Seguridad reproduciendo el esquema del Pacto de Varsovia.

En el terreno técnico-militar tanto el de 1990 como este de 1992 reducían la posibilidad de una amenaza de guerra nuclear o convencional de alta intensidad. Sin embargo la preocupación venía de la posibilidad también de escalada de conflictos locales, como Moldavia, Georgia, Tayikistán, Armenia, Azerbaiyán o Chechenia. Continúa pues la obsesión por los grandes conflictos que lleva, de paso, a mantener un estructura desmesurada, en cuanto a capacidades y efectivos, y la intención de modificar con este criterio tanto la estructura de las Fuerzas Armadas como la doctrina militar. La Guerra del Golfo influyó particularmente sobre la mentalidad rusa a este respecto. Aquella derrota iraquí, con métodos y armamento soviéticos hacía necesaria la revisión del “arte militar”³¹. El nuevo proyecto recogía detalladamente el desarrollo de la fase inicial de una guerra, expresando fuertes temores sobre el impacto de los sistemas de armas estratégicas convencionales de disuasión, en los que eran muy deficitarios, y apareciendo nuevas prioridades técnico-militares en el proyecto para compensar estas carencias.

La política exterior de Rusia de estos años, además, está condicionada por acontecimientos internos que influyeron muy directamente en la situación política y en concreto por la puesta en marcha del documento sobre doctrina. En abril de 1993, Yeltsin aprobó los *Principios Fundamentales del Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa*, elaborados por la Comisión Interministerial de Política Exterior dependiente del Consejo de Seguridad. En este documento se

³¹ FITZGERALD, M. C. (1992) “Russia's new Military Doctrine” p. 42. *RUSI Journal*, Vol. 137, nº 5, octubre.

inscribían los principios fundamentales y los intereses nacionales de carácter vital para la nueva Rusia, anunciando diversas líneas maestras de actuación en este sentido. En primer lugar figuraba el fomento de las relaciones con los Estados CEI dirigiéndose hacia la integración y participación de las repúblicas en la vida política, a lo que añadía la mejora de relaciones con los países, antiguos socios, de Europa del Este. Más allá de esta frontera también se proponía la mejora de relaciones con Europa Occidental en un nuevo contexto geoestratégico en el que la CEI debería ser un elemento importante. El siguiente paso estaba en EEUU, con el objeto de conseguir un equilibrio global basado en la mutua confianza que evitara conflictos generales y la proliferación de armas de destrucción masiva. Tras estos incluía a Oriente Medio, Asia Pacífico -con China, Japón e India como protagonistas-, y el resto del mundo -Latinoamérica, África y Australia-. El documento fue presentado por Vladislav Chernov, segundo jefe de la Dirección de Seguridad Estratégica del Consejo de Seguridad, en abril de 1993. Este texto sería la base doctrinal de la política exterior rusa, y en él se reconocía por primera vez y de forma oficial la soberanía de las repúblicas ex soviéticas y se observaba un marcado interés por el fomento de las relaciones exteriores en el terreno de la economía. Se ratificaba el no intervencionismo soviético pasando a un clima de colaboración en la pacificación de conflictos.

Mientras tanto, se sucedían las disputas del presidente con el Parlamento en la figura de su presidente Jasbulatov, e incluso con su propio vicepresidente Rutskoi. El 22 de septiembre de 1993, al anunciar Yeltsin la disolución del Parlamento, Jasbulatov nombra a Rutskoi presidente de la Federación, y éste nombra un Gobierno en la sombra con Vladislav Achalov como ministro de Defensa. La situación se resuelve con la orden de asaltar el Parlamento dada por Yeltsin, que gozaba aún del apoyo militar, el día 4 de octubre, y con la detención de Rutskoi y sus ministros y de Jasbulatov. El número de víctimas sigue siendo una incógnita (entre 50 y 150), llegando a contabilizarse 500 heridos. Varios analistas señalan que el ministro de Defensa solicitó a Yeltsin por escrito la orden de asalto, por no ser aquel uno de los cometidos de las Fuerzas Armadas, supuesto éste que sí sería contemplado en el nuevo proyecto de doctrina.

La esquizofrénica situación de las Fuerzas Armadas pasaba por una profunda crisis de identidad convirtiéndola en ocasiones en una fuerza inoperante. A este problema se añadían las deserciones en masa, con estadísticas que apuntaban que la cantidad de desertores ascendía a 120 por semana, aunque otras fuentes, distintas de esta del Ministerio de Defensa señalaban que eran muchos más. A ello hay que añadir que un buen número de jóvenes no se presentaba al llamamiento a filas, hecho hasta entonces desconocido en Rusia, demostrándose el fracaso del nuevo sistema de conscripción. No menos preocupante era la tasa de suicidios dentro del propio ejército, que superaba con creces a la habida

durante la invasión de Afganistán, o el robo y contrabando del armamento del ejército. A finales de 1992 se había replegado una gran cantidad de fuerza hacia la Federación Rusa, de forma que aparecieron nuevos problemas de vivienda y encuadramiento y manutención de todos estos efectivos. Dentro del propio Ministerio se había reducido el número de puestos de trabajo en 6.000, de ellos 130 generales, y a finales de 1992 se debía prescindir de 250.000 efectivos. Estos problemas llevaron a muchos profesionales, los mejores cualificados, a abandonar las Fuerzas Armadas. Lo hicieron unos 50.000 en 1992, de los que el 7% eran menores de 22 años, el 51% estaban comprendidos entre 23 y 30 años, el 36% entre 31 y 40 años y el resto, 6%, de edad superior a 40 años³².

Durante todo el año, sin embargo, el Parlamento se negó a dar salida al proyecto de doctrina, siendo necesaria, aunque no por este motivo sino por el enfrentamiento Presidente *versus* Parlamento, la disolución de las cámaras. Una vez que fue aprobada la doctrina por el Consejo de Seguridad, el 2 de noviembre, cabía esperar a la formación del nuevo Parlamento, supuestamente aún a Yeltsin, debido a su apoyo popular, para aprobar la nueva doctrina militar. Sin embargo, se decidió, aprovechando el respaldo popular del presidente, forzar en el referéndum la modificación de la Constitución que permitía gobernar por Decreto Presidencial, evitando que se pudiera repetir la situación de bloqueo por parte del Parlamento. De esta forma, se eligió el borrador del Ministerio de Defensa, y no los borradores del Consejo de Seguridad o del Estado Mayor, como concesión de Yeltsin al apoyo de las Fuerzas Armadas a su posición.

8.4.2. Doctrina militar de la Federación Rusa: el proyecto de 1993

La culminación del anterior Proyecto de Doctrina Militar Rusa fue la aprobación por parte del Consejo de Seguridad, el 2 de noviembre de 1993, del documento definitivo, basado en las anteriores redacciones. El mismo día 2 de noviembre el presidente Boris Yeltsin sancionaba el documento en forma de Decreto Presidencial nº 1.833³³. Desde la anterior redacción, de mayo de 1992 no habían ocurrido grandes acontecimientos desestabilizadores o que pudieran influir notablemente en las perspectivas estratégicas de la Federación Rusa, salvo las derivadas de una cada vez peor relación entre la Duma, de mayoría comunista, y

³² WALTERS, Trevor (1993) "The New Russian Army One Year On, Hopes and Fears", p. 4. *Jane's Intelligence Review*, julio.

³³ "Proyecto de Doctrina Militar 1993. Osnovnye Polozheniya Voennoi Doktriny Rossiiskoi Federatsiya" *Rossiiskije Vesti*, 18 noviembre 1993. En *Detailed Account on Military Doctrine Basic Provisions of the Military Doctrine of the Russian Federation*, FBIS-CE, 19 de noviembre de 1993.

el presidente Yeltsin. A finales de 1992, el ministro de Defensa Grachev pedía a la Duma la aceleración del proceso de aprobación del Proyecto de Doctrina Militar Rusa, ya que su retraso impedía poner en marcha una profunda y necesaria reforma de las Fuerzas Armadas, capítulo añadido a la crisis económica que atravesaba el país³⁴. Al informar de los resultados del Consejo de Seguridad, en marzo de 1993, el propio Yeltsin aseguró los Principios Políticos de la Doctrina resaltando la necesidad de contar lo antes posible con una doctrina militar efectiva, como documento básico para una política de Seguridad. Al mismo tiempo se intentaba la puesta en práctica de una nueva Política Exterior de la Federación, para cuya elaboración era necesaria aquella. Tanto Grachev como Kozyrev (ministro de Exteriores) habían declarado que la política exterior y la doctrina militar formarían parte integral del Concepto General de Seguridad, mencionado en varias ocasiones pero nunca iniciado.

El nuevo documento fue publicado por *Izvestia* el día 18 de noviembre, a pesar del anuncio de su no divulgación. Al día siguiente fue publicada una versión más extensa en *Krasnaya Zvezda* señalando que el original constaba de veintitrés páginas y no las veintiuna que había resumido la publicación. En lugar de los tres apartados de anteriores borradores, en este caso, a los aspectos políticos, aspectos militares y principios técnico-militares se añaden unos principios económicos de la doctrina y unas conclusiones. Estos dos últimos consisten básicamente, el primero en un desdoblamiento de los principios técnico-militares, y el segundo es la recopilación final que figuraba en anteriores documentos. La doctrina, al fin y al cabo, sigue presentándose como una transición para cubrir el periodo de reforma democrática en Rusia, proponiéndose un horizonte más abierto, de forma que sigue siendo parte de un concepto global de Seguridad inexistente.

En el primer apartado, titulado Actitud de la Federación Rusa ante los Conflictos Armados, se incluyen las razones para el uso de la fuerza, siempre de acuerdo con la Constitución y la legislación vigente. Se alude a otras fuerzas de la Federación Rusa, entendiéndose que incluye a otras unidades de diversos órganos del Estado, es decir: Ministerio del Interior, de Defensa y de Seguridad (éste último escindido del Ministerio del Interior soviético, como la SVR, Servicio Exterior de Inteligencia). El Ministerio de Seguridad desapareció el 21 de diciembre de 1993, creándose la Agencia Federal de Contrainteligencia, embrión de lo que sería el sustituto definitivo del KGB denominado Servicio Federal de Seguridad (AFB). Otras unidades escindidas del KGB fueron la Dirección de Inteligencia Militar (GRU), la Agencia Federal de Comunicaciones e Información (FAPSI) y Servicio Federal de Protección Civil (FSO). El Servicio Federal de Seguridad, *Federal'naya Sluzhba Bezopasnosti* (FSB), heredero del KGB-2 (Contrainteligencia) y del KGB-5

³⁴ WALTERS, T., *Op. cit.*

(Seguridad Política) fue dirigido por Vladimir Putin desde el 25 de julio de 1998 hasta su nombramiento como Primer Ministro en diciembre de 1999 (Marqués 2001: 81).

El proyecto de doctrina no reconoce a ningún país como enemigo, pero mantiene como amenaza y riesgo las actitudes de otros países o alianzas. Declara abiertamente las virtudes del arma nuclear, matizando los países o grupos de países contra los que podría ser utilizada expresando los motivos, pero señala que nunca se usaría contra los miembros del Tratado de No Proliferación que no tengan armas nucleares, en clara referencia a Ucrania, salvo que sean miembros de alguna alianza potencialmente enemiga y que estuvieran en posesión de capacidades en este sentido, en otra clara referencia esta vez a antiguos miembros del Pacto de Varsovia aspirantes entonces a integrar la Alianza Atlántica, y a Turquía. En otro sentido, y respecto a otro tipo de armas de destrucción masiva, establece una política restrictiva basada en la Convención de Ginebra sobre Armas Químicas y Bacteriológicas.

Diferencia entre causas de amenaza militar exteriores, como “fuentes de amenaza militar” o “factores que facilitan la escalada de riesgo a amenaza militar”, y las causas internas. La mayoría de estas últimas son de respuesta policial, vía tropas del Ministerio del Interior, pero se incluye la posibilidad de acción por parte de las Fuerzas Armadas. Entre éstas pueden estar, y de hecho se incluyen en el proyecto, las actividades ilegales de nacionalistas o secesionistas que pudieran poner en peligro la integridad territorial de la Federación, los actos terroristas dentro de las fronteras rusas o el tráfico de drogas, considerando así incluido el crimen organizado en todos sus aspectos. Este catálogo de amenazas y riesgos identificados en 1993 serán los mismos para los nuevos Estados de Asia central, fuente y foco de parte de estos problemas. Se aprueba el refuerzo con unidades del Ministerio del Interior y la Guardia de Fronteras, saliendo al paso de los problemas surgidos para acatar la orden del Presidente en el asalto al Parlamento y la participación de las Fuerzas Armadas en Chechenia.

En el ámbito global se declara a la Federación Rusa con capacidad de cooperación en la resolución de conflictos internacionales, bajo los mandatos tanto de la CSCE como de la ONU. Por último, y en la línea exterior, considera como factor de riesgo cualquier acción realizada por los Estados limítrofes con los que no tenga acuerdos en materia de Seguridad o acuerdos relativos al despliegue de fuerzas rusas en aquellos países. Ésta es una referencia clara a la necesidad por parte de estos países de suscribir el Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent.

El último apartado trata de las Misiones del Estado para asegurar la Seguridad, y mantiene la diferencia entre el tiempo de paz y los periodos de potencial agresión y comienzo de la guerra. Aquí se hace referencia al estado de emergencia, a la Ley Marcial y a la movilización de fuerzas y recursos, con una mayor concreción, aspecto importantísimo, de la cadena de mando de acuerdo con la Constitución. Todas las actividades serían organizadas, controladas y dirigidas por el Presidente de la Federación quien dirige el Consejo de Seguridad, clara referencia al control de las Fuerzas Armadas por el Gobierno. Se incluyen, además, referencias a los presupuestos de Defensa para investigación y desarrollo y se contempla la reconversión de la industria militar con la intención de no perder capacidades.

Las advertencias contra Ucrania y China eran claras, incluidas las referencias al uso contra países no miembros del TNP. La voluntad de eliminar cualquier arma de destrucción masiva se puede interpretar también como compensación ante la falta de medios para su control, de forma que pudiesen caer en manos de terroristas o terceros países potencialmente peligrosos para la Federación. Por otra parte, el interés mostrado en implementar los acuerdos del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa, y su ampliación a la Armada y a otros países asiáticos, demostraba la debilidad rusa ante la pérdida de sus más importantes bases, tanto en el Báltico como en Crimea, y, por otro lado, ajustar la cantidad de efectivos en cada zona.

Se comprueba, a diferencia del documento anterior de 1992, cómo se expresa con mayor contundencia la intención de deshacer los arsenales de armas de destrucción masiva y el ataque al terrorismo. Se ven en este sentido todos los conflictos cercanos a Rusia o a la CEI como una importante causa de amenaza militar³⁵.

Finalmente, las intenciones son las mismas que en los borradores precedentes, diciendo que las acciones que se realicen para poner en práctica estos principios básicos de doctrina se ajustarán a la Carta de Naciones Unidas y a los principios de Derecho Internacional, siendo sus objetivos la prevención de la guerra, el desarme efectivo, la desaparición de bloques militares y el trabajo por la paz y la seguridad global en beneficio de la humanidad y la democracia. Esta parte es de nueva redacción con una asombrosa alusión constante a mantenerse a la cabeza de los países con una tecnología militar más avanzada, creando nuevas generaciones de armas y con capacidad para movilizar recursos en masa, tanto materiales como humanos.

³⁵ Tan sólo en 1992 se habían identificado dentro de las fronteras de la Federación 164 disputas étnicas, manteniéndose como causa de amenaza la supresión de los derechos de los ciudadanos rusos, los ataques a las Fuerzas Armadas y las provocaciones e incursiones en las fronteras rusas de sus aliados.

Incluye el sesgo económico, señalando que para alcanzar los objetivos propuestos es necesario disponer de recursos y transformar la industria de Defensa de forma racional, entendiendo como tal la menor reforma posible manteniendo el estatus prioritario de las Fuerzas Armadas. Coincide con el anterior en esto, mantener como prioridad la conservación de la industria militar y mantener la capacidad de movilización del país. Aunque es bastante cuestionable la pretensión de restaurar el antiguo sistema económico militar soviético mediante una estructura industrial parecida a la de la URSS pero con la CEI, llegando a conseguir exportar armas en cantidad suficiente para compensar los gastos en investigación. Lo primero no era un objetivo político, sino del Estado Mayor, y lo segundo era absolutamente irreal. De esta forma, investigadores como Charles Dick consideran el conjunto de esta doctrina militar poco realista³⁶.

Aunque la influencia militar en el proyecto sigue siendo grande, se ve que han entrado a formar parte del mismo las ideas del Ministerio de Defensa, aunque se comprueba todavía la escasa influencia del control civil de las Fuerzas Armadas en la doctrina rusa. Es significativa la introducción de otras unidades distintas de las Fuerzas Armadas en la participación en la seguridad, cambio que supondría la normalización para legitimar determinadas acciones del ejército fuera del estricto ámbito de la guerra. Los ejemplos que lo demuestran son: el asalto al Parlamento y al conflicto en Chechenia.

8.4.3. El Concepto Nacional de Seguridad. Proyecto de 1997

Como señalaba Gorbachov en el XXVII Congreso del PCUS, la Seguridad “es un concepto más amplio y global que la política militar” (Gorbachov 1986). Por su parte, Yeltsin, en mayo de 1992 firmó la primera Ley Federal de Seguridad, que contenía la definición de Seguridad nacional, identificaba las principales amenazas del Estado y describía las diferentes fuerzas disponibles para la defensa del país. De esta forma llegamos a la doctrina militar, que se consideraba parte integrante del Concepto Global de Seguridad, redactado *a posteriori*. El primer Concepto Nacional fue aprobado en 1997, el 17 de diciembre, como Decreto Presidencial n° 1.300³⁷. Este texto analiza la situación de Rusia en la comunidad internacional, sus intereses nacionales, ofrece la definición de las amenazas más importantes para Rusia y propone las

³⁶ DICK, Charles J. (1994) “The Military Doctrine of the Russian Federation. *Jane's Intelligence Review*, enero.

³⁷ “Concepto Nacional de Seguridad 1997”, Decreto Presidencial n° 1300. *Rossiyska Gazeta*, 26 de diciembre de 1997. Traducción SWB, *Special Supplement*, 15 de enero de 1998.

medidas para la seguridad en la Federación. Estos cuatro elementos conforman un documento heredero directo del visto anteriormente sobre doctrina del año 1993.

En el preámbulo se define al documento como “político” reflejando las posturas oficiales respecto a objetivos y medidas para alcanzar la seguridad de la Federación Rusa, la sociedad y el individuo, previniendo ante las amenazas externas e internas y haciendo una detallada enumeración de las mismas. En el terreno de las Relaciones Internacionales considera el documento la “multipolaridad” como el modelo a implantar en la sociedad internacional, frente a la “unipolaridad” impuesta por EEUU, liderando a un pequeño grupo de Estados en el plano hegemónico. Este modelo implica la cooperación con un considerable número de Estados, teniendo que reforzar sus lazos políticos y económicos, y reforzar las organizaciones internacionales mejorando los mecanismos de control político, económico, financiero y de la información. Esta es una clara apuesta por la ONU y la OSCE, constante del discurso de la Política Exterior y de Seguridad de la Federación Rusa. Es la primera vez que en documentos sobre seguridad se incluye el concepto información, al que se dará a partir de aquí gran importancia especialmente en el terreno de la seguridad interior. Tanto es así que los siguientes documentos, Concepto de Seguridad y Doctrina Militar, ambos de 2000, irán acompañados de otro relativo a este campo: Doctrina para la Protección de la Información. Esta sería la bisectriz trazada entre los dos grandes paradigmas de Seguridad, que sustenta la hipótesis “nuevorregionalista”. La política practicada dentro del Nuevo Pensamiento ruso está, a pesar de todo, lejos todavía de afirmar características básicas del Nuevo Regionalismo que sí se verifican, por el contrario, en las regiones adyacentes a Rusia. Aunque podríamos situarnos ante los “complejos de seguridad” de la Escuela de Copenhague, esa sería más la dirección tomada por Rusia a través de sus intenciones de refuerzo de la CEI.

En el documento se reconoce abiertamente la crisis del sistema económico ruso. A pesar de su interés por integrar las grandes organizaciones económicas y financieras mundiales (FMI, BIRD o BERD), se reconocen problemas con las mafias, la corrupción o el retraso tecnológico, a los que hay que sumar la crisis de las Fuerzas Armadas y los problemas étnicos en distintas regiones de la propia Federación. Al haber disminuido el riesgo de una agresión directa exterior pueden dedicarse más recursos para movilizaciones que resuelvan los problemas internos, todo lo cual facilita el objetivo prioritario cual es mejorar la economía, y se facilita también el reconocimiento de las prioridades. En el ámbito internacional cabe destacar una clara tendencia a mejorar la cooperación con los miembros de la CEI, ya que al no poder crear un espacio de seguridad conjunto bajo un mando unificado de Fuerzas Armadas

confederadas se recurrió al Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent. Aunque tampoco funcionó la cooperación económica salvo para determinados acuerdos bilaterales. La mayoría de las repúblicas ex soviéticas nunca quisieron colaborar demasiado con Rusia por la idea de recreación de una Unión Soviética bajo otro nombre, aunque el sistema imperante, sobre todo en las repúblicas de Asia central, sigue conservando en lo más profundo de su vida social muchas reminiscencias de su pasado soviético.

Los intereses nacionales, expresados en la Constitución, se presentan como aplicables al individuo, la sociedad y el Estado. Hay constantes citas a “ideales, valores espirituales del individuo, de la sociedad y de la nación rusa”, en terminología que recuerda la etapa soviética. Y se abordan desde tres campos: el económico, el de política interior y el de política exterior.

El primero, el campo económico, es crucial debiendo asegurar la expansión de Rusia y la protección de sus empresas, y haciendo especial referencia al proteccionismo de la industria y a una economía mixta. Respecto a los intereses internos se resalta la lucha contra los problemas étnicos y el separatismo regional, la lucha contra el crimen organizado y la corrupción. Por fin en el campo internacional se pretende una política exterior más activa además de una mayor integración y compromiso de los Estados miembros de la CEI, y la implementación de acuerdos “en base de igualdad” con otras grandes potencias y organizaciones tanto económicas como de seguridad, en la línea “nuevorregionalista”. De especial relevancia es su interés en la lucha antiterrorista internacional así como el fortalecimiento de mecanismos internacionales de cooperación en los terrenos económico y político. Sigue siendo de especial relevancia la cantidad de expatriados rusos y la protección de los derechos de ciudadanos rusos en el extranjero. La única referencia a las Fuerzas Armadas en este apartado es para admitir la crisis, por lo que se hace urgente una reforma de acuerdo con la situación estratégica actual y el potencial económico del Estado, característica especial de la seguridad rusa: sus expatriados.

En el terreno de la información, de gran importancia como hemos visto a partir de aquí, se hace una doble referencia. De una lado, la manera en que la información influye en sus intereses en el mundo global, y, de otro, el aspecto interno del manejo de la información, llegando a señalar que tiene que protegerse de los ataques “a los valores espirituales nacionales”, doble vertiente moderno-propagandística.

Las “amenazas a la Seguridad nacional” de la Federación Rusa son analizadas desde una perspectiva geopolítica internacional. La conclusión es que la amenaza no es de carácter militar del exterior, sino que más bien tiene

un origen interno debido a la precaria situación política y económica. Una producción reducida, la falta de tecnología punta y la carencia de inversiones convierten a Rusia en un país con una profunda crisis económica. Es exportador de materias primas e importador de bienes de consumo de cualquier tipo, corriendo un grave peligro por la fuga de capitales y por la supervivencia de determinados sectores productivos en manos de las mafias. Otra de las amenazas es la identificación del país como un cementerio de residuos tóxicos, debido a graves carencias en el terreno medioambiental, a lo que hay que añadir un sistema de seguridad y prevención de accidentes muy lejos de un estándar aceptable. Continuando con estas amenazas otras de las más graves son las provenientes de problemas étnicos y el separatismo. La situación es fruto de la desmembración de la URSS a lo que acompañan algunos desgobiernos nacionales, unido todo ello al grave problema económico común a todos, y del que tratan de salir de maneras muy diferentes. Muchas de las administraciones federadas legislan contra la Constitución Federal, lo que supone una preocupación más de carácter interno. Ésta será la preocupación básica de los proyectos de 2000, con el nuevo presidente electo Vladímir Putin a la cabeza. Putin hará un análisis crítico de las razones para haber llegado a un grado inaceptable de criminalización y desigualdad social, dejando entrever que el verdadero problema es la ausencia de Estado. Se ha evolucionado negativamente en las reformas escapando numerosas esferas de poder al Estado y haciendo necesaria la lucha contra el crimen organizado.

En materia de Defensa la más importante de las amenazas es la existencia de conflictos armados cerca de sus fronteras. Rusia considera que alguno de ellos es consecuencia del interés particular de algún Estado por socavar la posición de Rusia en una sociedad internacional multipolar, de lo que supone un claro ejemplo para Rusia la ampliación de la OTAN y su reconversión en una organización político-militar, que actúa sin contar con la legitimación de la ONU, como en el caso de Yugoslavia, y donde Rusia tiene un lugar preferente por su pertenencia al Consejo de Seguridad.

La “salvaguarda de la Seguridad nacional”, como interés nacional primario, recoge las medidas para combatir las amenazas en cuatro ejes principales: Análisis exhaustivo de las amenazas a la Seguridad; Definición de criterio de seguridad y elaboración de mecanismos y medidas para salvaguardarla en las diferentes esferas -económica, política exterior e interior, defensa e información-; Organización del Legislativo y el Ejecutivo para coordinar la actividad destinada a prevenir vulnerabilidades de la Seguridad nacional; y Mantenimiento de la capacidad de movilización estratégica. Señala que el objetivo principal es: “La creación y el mantenimiento de una posición estratégica para el país en los campos económico, político, de relaciones

exteriores y militar, que favorezca el desarrollo del individuo, la sociedad y el Estado, eliminando el peligro de debilitar el papel de la federación Rusa como sujeto de Derecho Internacional, anulando la capacidad del Estado para defender los intereses nacionales en el campo internacional”³⁸.

Las tareas para la salvaguarda de los intereses nacionales son seis, a saber: economía, ley y orden, relaciones étnicas, relaciones entre Estados sobre la base del principio de igualdad, defensa e información y medio ambiente. En el aspecto exterior la más importante es la igualdad, considerando la información como un elemento especialmente sensible en este terreno. En el aspecto interno la prioridad es la economía, por lo que hay que dirigirse a una “economía de mercado orientada” con capacidad para desarrollos tecnológicos de doble uso a imitación de Occidente durante la Guerra Fría. En el terreno del armamento conserva todavía un nivel aceptable que le permite exportar a países vetados por el mercado occidental. A pesar de todo, se mantienen determinadas restricciones a la actividad económica, con un excesivo proteccionismo para la industria farmacéutica y médica, determinadas exportaciones y para la actividad bancaria extranjera. Una de las soluciones, que veremos más adelante, vino de la mano de la creación de un espacio económico dentro de la CEI. Uno de los objetivos expresados era la consolidación del federalismo, frente al peligro del confederalismo. Es, por tanto, prioritario el respeto a la legislación federal para poder así desarrollar políticas regionales efectivas y no discriminatorias para ninguno de los territorios de la Federación, sea cual sea su estatus. En lo tocante a la CEI señala la necesidad también de unas relaciones en pie de igualdad por medio de acuerdos multilaterales, la mayoría de ellos fallidos, y bilaterales, mucho más prácticos como los acordados con Bielorrusia, Kazajistán o Kirguizistán.

La Seguridad euro-atlántica, otra dimensión regional, debería estar respaldada por un nuevo sistema en el que la OSCE, que juega un papel de coordinación (recordemos que su activación es una de las principales preocupaciones rusas en materia de política exterior). Rusia mantiene su interés en participar en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, siempre y cuando se limitaran al marco de la ONU y la OSCE, siendo partidarios de un sistema efectivo de verificación y control de armamento, así como de la reducción y progresiva desaparición de las armas de destrucción masiva.

Por último, volvemos al terreno de la información en lo que podríamos denominar amenaza tecnológica, proponiendo el intercambio de información y las restricciones para su difusión, mejorando, sobre todo, la seguridad en el flujo a través de la cooperación con la Agencia Federal de Comunicaciones e Información (FAPSI).

³⁸ En *Id. ant.*, capítulo: “Salvaguarda de la Seguridad Nacional de la Federación Rusa”.

8.4.4. Concepto Nacional de Seguridad: Proyecto 2000

Tras el de 1997, el Consejo de Seguridad aprobó un nuevo Concepto de Seguridad el día 5 de octubre de 1999, que tras las oportunas deliberaciones fue firmado por el presidente en funciones Vladimir Putin, el 10 de enero de 2000, como *uzak*, Decreto Presidencial nº 14/2000, y publicado en el diario *Rossiyskaya Gazeta*, ocho días más tarde, aunque aquí utilizaremos la traducción del texto publicado en *Voennoy Obozrenye* ³⁹. Durante su presentación, se publicó paralelamente un nuevo documento de Doctrina Militar Rusa en las mismas fechas. Las jerarquías militares redactaron este documento como un intento de incrementar su peso en la discusión sobre el Concepto de Seguridad, inclinando el debate a su favor y capitalizar la opinión pública al comienzo de la guerra en Chechenia.

Este nuevo Concepto Nacional de Seguridad se ocupa principalmente de los problemas de seguridad internos. A diferencia de los anteriores es bastante más realista. El tono empleado al tratar la Defensa es más duro, aunque el lenguaje así como la retórica anti-occidental es más suave, incluso que en el Proyecto de Doctrina Militar que se aprobó meses más tarde. La nueva situación geoestratégica pone de manifiesto el fracaso de las hipótesis contempladas en la anterior versión de 1997. De un lado, no se han producido avances significativos en la implementación de la CEI, y se puede decir que ha fracasado el pretendido impulso de la cooperación en el seno tanto de la ONU como de la OSCE, y, de otro, el creciente peligro que se observaba ante la inminente ampliación de la OTAN se ve aumentado por el nuevo Acta Fundacional de la Organización Atlántica, quedando las relaciones entre Rusia y Occidente en un *impasse* aparentemente insalvable.

En la definición de los conflictos no hay diferencias, y se refiere en general el documento a “la posibilidad de agresión militar directa contra Rusia”. Las armas nucleares pasan a ser, además de elemento de disuasión en el nivel político, recurso militar que puede ser utilizado en un conflicto armado. Recoge también los problemas de seguridad exterior de anteriores documentos y se presenta un rechazo frontal a las teorías unipolares de relación dentro de la sociedad internacional. Sigue buscando la identidad rusa y pone de manifiesto que ignorar los intereses de la Federación conduciría a minar los progresos en la seguridad internacional. Además, se realiza una evaluación seria sobre la Seguridad global rusa, con un análisis de los problemas económico, social, de ley y orden, medioambiental, de defensa y de

³⁹ “Concepto Nacional de Seguridad (2000)”, Decreto Presidencial 14/2000, *Rossiyskaya Gazeta*, 18 de enero de 2000.

las Fuerzas Armadas, Volviendo a señalar al empuje de la economía como el primer requisito esencial para el progreso en el resto de las materias.

De todos los territorios rusos y sus distintas categorías, Putin redujo el esquema a siete “superprovincias” administrativas, nombrando a su frente a delegados de la Federación para vigilar el cumplimiento de las Leyes Federales y la Constitución. Estos siete distritos coinciden, no casualmente, con regiones militares, y cuatro de los delegados nombrados pertenecen también a la jerarquía, como el general Víctor Kazantsev en el Cáucaso Norte, que fuera quien dirigiera las operaciones contra Chechenia en 1999, o el general Konstantín Poulikovski, que dirigió las operaciones en la guerra de Chechenia, de 1994 a 1996.

En comparación con el documento de 1997 las diferencias son escasas, más basadas en el estilo o en algunas definiciones dadas en él. Ya no se define como documento político, sino como “conjunto de opiniones aprobadas”, en línea con el nuevo enfoque del Consejo de Seguridad, como órgano asesor y no de decisión política. Se refuerza la protección contra la amenaza del crimen organizado, y vuelve a recalcarse la importancia de la información. A pesar de la constatación de las carencias de la CEI, vuelve a insistirse en la necesidad de llegar a convertir a las repúblicas ex soviéticas en aliados prioritarios. Se refuerza, asimismo, el papel del Presidente de la Federación dentro de la política de Seguridad rusa.

El nuevo Concepto pierde confianza en Occidente y refleja que las relaciones deben construirse sobre una base igualitaria y en beneficio mutuo o a favor de los intereses rusos, frente al anterior modelo de asociación, aunque no está defendiendo el regreso a la confrontación. Es importante tener en cuenta que este documento nace tras la intervención de la OTAN en Yugoslavia, abril 1999, y una vez comenzada la guerra de Chechenia, todo lo cual no pudo evitar verse reflejado implícitamente en este texto. Hay un clarísimo cambio de la visión de la realidad geopolítica por parte de Moscú debido a estos acontecimientos, de forma que si en 1997 se apostaba por la creación de un mundo “multipolar” con Rusia como actor principal, ahora se contempla la tendencia “unipolar”, excluyente de la anterior y que rechazan frontalmente por considerar falta de respeto hacia el Derecho Internacional. Por ello han desaparecido del proyecto aprobado las afirmaciones referentes a la desmilitarización de las Relaciones Internacionales, de forma que ciertos aspectos militares van cobrando importancia, revisando todos los apartados relativos a problemas militares: “El termino ‘defensa’ ha sido sustituido por el de ‘militar’ en todo el documento con un doble objetivo, utilizar la misma terminología en todos los documentos de seguridad (concepto, doctrina y documentos sobre la reforma militar) y evitar el uso partidista por algunos

sectores del termino ‘defensa’” (Marqués 2001: 108). Ahora se considera la amenaza militar creciente, con la presencia de bases militares de la OTAN en países vecinos, pero, sobre todo, por la pérdida paulatina de un papel protagonista en la escena internacional por parte de Rusia. Ello lleva a pensar en la posibilidad de un ataque a gran escala, por lo que creen necesario un incremento del potencial militar. La intervención en Yugoslavia se vio como un claro ejemplo de la futura doctrina estratégica que amenazaba con desestabilizar la posición global estratégica de la sociedad internacional.

Se mantiene la atención prioritaria sobre las amenazas internas, pero varía ligeramente la jerarquía otorgada a los riesgos. En primer término figurará el terrorismo, enlazado directamente con el terrorismo internacional, y los problemas económicos, seguidos ambos en importancia por el separatismo, como consecuencia de la crisis económica, la criminalización de la sociedad y el aumento del poder de las mafias, quedando en un segundo plano otros problemas sociales. Aunque en el texto se identifican ambas, vemos cómo ya en el siglo XXI se hacen claras referencias y se distinguen los tres elementos de la política de Seguridad, cuales son las amenazas, separadas de los riesgos y, a su vez, de los retos o desafíos.

En lo referente a las armas nucleares se mantiene un texto agresivo, pero no hay un cambio dramático respecto a la política de empleo de este tipo de armamento. El cambio se había producido en el proyecto de 1992, donde se renunciaba a ser el primero en emplearla, desde entonces lo que se hizo fue adaptar la disuasión nuclear a la situación, como elemento clave de su defensa. Será entonces legítimo y necesario su uso para contrarrestar cualquier agresión, siempre que hayan fracasado los métodos alternativos. Respecto al Concepto de Seguridad de 1997 se señala la posibilidad de uso del arma nuclear en beneficio de sus aliados, como fórmula de atracción de confianza de sus vecinos de la CEI. Además, la carencia de alta tecnología armamentística y una cada vez mayor crisis dentro de las Fuerzas Armadas llevan a este cambio de actitud. Sin embargo, se mantiene la lucha contra las armas de destrucción masiva y la preocupación por el medio ambiente.

Desaparece también, en el orden interno, la mención a la prioridad de uso de unidades del Ministerio del Interior, en beneficio de las Fuerzas Armadas, que serán utilizadas siempre y cuando se realice dentro del marco de la Constitución. Por último, las relaciones interestatales entre miembros de la CEI vuelven a ponerse de manifiesto, extremándose en el terreno económico y de Defensa. No se menciona el *near abroad*, ni se realizan menciones expresas, como en versiones anteriores, a Ucrania o los países Bálticos.

El nombramiento de Igor Sergueyev como ministro de Defensa, en mayo de 1997, impulsó un nuevo proyecto de doctrina, que por primera vez se redactaba coordinadamente con el Concepto de Seguridad, dándose a la publicidad en 1999 y aprobándose en 2000. Los documentos relativos a la Política Exterior y a la Seguridad se presentan de forma coordinada y, sobre todo, de acuerdo con las declaraciones de los líderes políticos. En marzo de 2000 se reunió el Consejo de Seguridad bajo la presidencia de Putin, todavía presidente en funciones, para actualizar la política exterior rusa. Así, el ministro de Exteriores, Igor Ivanov, destacaba que su departamento era el coordinador absoluto de la actividad exterior, y cómo se consideraba prioritaria la defensa de los intereses de nacionales rusos en el extranjero. Anunciaba la próxima aprobación previa de la doctrina militar, lo que ponía de manifiesto cuáles eran las prioridades del Gobierno, con la primacía del departamento de Defensa sobre Exteriores, con el apoyo explícito del nuevo Presidente de la Federación. Ello llevaba a pensar en un retorno a la militarización de la política, con el consiguiente aumento del gasto militar que deseaban las jerarquías.

El documento preparado por el Centro de Investigaciones Estratégicas del Estado Mayor General fue supervisado por el Coronel General Valery Marinov, Primer Vice-Jefe del Estado Mayor General, siendo presentado al Consejo de Seguridad el 4 de febrero del 2000. Oficialmente actualiza y desarrolla la Doctrina de 1993 y se presentaba como el conjunto de líneas de acción de todos los organismos implicados, lo que implicaba el acuerdo de posturas entre el ministerio de Defensa y el de Exteriores, lo que no había sido habitual en anteriores proyectos” (Marqués 2001: 112).

Estaba fuertemente influenciado por la situación geoestratégica y por la posición de la OTAN, con la ampliación y su nuevo concepto estratégico (Washington 1999). Sin olvidar los bombardeos en Yugoslavia, en abril de 1999, o la propia situación interna debida a la guerra en Chechenia. Según Nikolai Sokov, tras la intervención de la OTAN en Yugoslavia, determinada corriente militar quería endurecer el documento, sobre todo en su aspecto de uso de la fuerza nuclear, pero fue finalmente rechazado y quedó en los términos del documento anterior⁴⁰. Aún así, el proyecto de 2000 marca un retroceso frente al de 1993, en una línea de confrontación que recordaba épocas pasadas y que marcaba las relaciones de Rusia con Occidente.

Se vuelve a planteamientos de enfrentamiento con Occidente, por las razones señaladas. Participan teóricamente Exteriores, Defensa, Interior, la

⁴⁰ SOKOV, Nikolai (1999) “An overview of the Draft Russian Military Doctrine”, Center for Non Proliferation Studies, octubre.

Agencia Federal del Gobierno, Comunicaciones e Información (FAPSI) y el Servicio Federal de Seguridad (FSS), lo que frente al documento de 1993 amplía bastante los objetivos frente a los principios básicos y líneas maestras de aquel. El compromiso con la CEI es evidente y así se menciona en veintinueve ocasiones a lo largo del texto. La Defensa se ve reforzada, para el país y sus aliados, hasta el punto de concederle supremacía sobre las relaciones entre Estados.

La visión global del mundo presentada en este documento contiene las dos tendencias excluyentes recogidas en el Concepto de Seguridad, es decir, la “unipolar” y la “multipolar”. Todos los medios a disposición del Estado participan en la garantía de la Seguridad, definiendo a continuación los medios a utilizar y las tareas a desarrollar para tal fin, y haciendo una clara diferencia entre el tiempo de paz, la gestión de crisis o el inicio de un conflicto armado.

Respecto a anteriores documentos, la multipolaridad, como expresión máxima de la política exterior rusa, es considerada como la única línea que puede llevar a un equilibrio verdadero internacional. Sin embargo, identifica como amenazas algunas características de la multipolaridad como puede ser la falta de implementación y la ineficacia de la OSCE o la ONU que ellos mismos, en ambos casos, contribuyen a bloquear. Asimismo, a la vez que señala que la amenaza de guerra ha disminuido, se dispone a incrementar su potencia militar y a emplear el arma nuclear. En este último caso la paradoja es clara al tratar de contrarrestar la amenaza externa del arma nuclear también con la amenaza del uso de la propia.

Hay nuevos elementos respecto a la redacción de 1993, y se refieren todos a la situación interna del país. Así, reconoce el menor riesgo de guerra mundial y guerra nuclear; el peligro de incremento del extremismo religioso y étnico, con el separatismo de telón de fondo; vuelve sobre la importancia en el tratamiento de la información: y siente como amenaza grave el incremento del crimen organizado y las amenazas a él relativas. De entre los elementos desestabilizadores destaca sobre todo la pérdida de eficiencia de la ONU y la OSCE, con el ejemplo claro de los ataques aéreos a Yugoslavia, y hace una referencia implícita a la violación de acuerdos en materia de armamentos con el Tratado START o el Sistema de Defensa Antimisil de EEUU, el NMD, en relación con el Tratado ABM de 1972.

La innovación es pues evidente en lo que respecta al arma nuclear, ya que se permite su uso como respuesta a un ataque con cualquier tipo de arma de destrucción masiva y se contempla, por otra parte, su uso en una “situación crítica” con independencia de que las contrarias sean armas convencionales o de destrucción masiva. Queda subrayado el elemento “situación crítica” por la

propia ambigüedad de la expresión. Y en el fondo de todo este discurso está la más que evidente debilidad en el campo de las armas convencionales de la Federación Rusa. Entienden los analistas que se trata de una posición de fuerza más ante la futura negociación con la OTAN para la firma de la Carta Fundacional. Los bombardeos de Yugoslavia siguen estando en la mente de los gobernantes rusos. El establecimiento de tres criterios para la clasificación de las guerras modernas también es un elemento nuevo. Así, existen distintas guerras según tengan un objetivo militar, otras clasificables por el tipo de arma empleada, y por último otras dependiendo de su ámbito –local, regional o global-. Presta, además, especial atención a la escalada de los conflictos, asumiendo la posibilidad de que una pequeña crisis acabe convirtiéndose en un conflicto de dimensiones globales.

Finalmente, el documento contiene un apartado de conclusiones que se dedican a la adhesión rusa a la Carta de Naciones Unidas, el deseo de prevenir la guerra y cualquier conflicto militar y mantener la seguridad internacional y la paz global con el desarme y la desaparición de los bloques militares. Vuelve a insistir, aunque de forma implícita, en la necesidad de potenciar organizaciones de Seguridad regionales y globales, en una doble vía de actuación internacional.

Se trata de un documento en confrontación muy explícita con las tácticas de EEUU y la OTAN, desde la perspectiva rusa por supuesto de instaurar una estrategia de agresión y minimizar el papel de la ONU y la OSCE. Los logros alcanzados en las conversaciones Moscú-Washington que llevaron al Acta Fundacional se veían rotos ahora, ya que Moscú lo veía como el desequilibrio de una relación planteada entre iguales. Rusia pretendía mantener su peso en el mundo exigiendo que las decisiones en cuestiones de seguridad global debían seguir siendo tomadas en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o, en su defecto, en la OSCE. La contrapartida, sin embargo, se encontraba en las negociaciones de los ministros de Finanzas y Economía de la UE y los organismos económicos y financieros internacionales.

8.5. Política exterior de la Federación Rusa.

Desde la doctrina soviética publicada en 1990 hasta la última doctrina de 2000 los cambios han sido radicales en tan poco espacio de tiempo, casi tan radicales como lo es el marco de los acontecimientos internacionales que los

engloba. Desde ese primer documento, que recogía el aperturismo del Nuevo Pensamiento gorbachoviano, la evolución de Rusia y la evolución de sus relaciones con los Cinco ha sido imparable. En el plano legislativo no aparecen nuevos documentos sobre estrategias de Defensa y Seguridad rusas por lo que sigue vigente el anteriormente analizado. El de 1992 fue producto del desmembramiento de la URSS y reflejaba aquellos acontecimientos, con el intento de golpe de Estado y la inviabilidad, a pesar de los esfuerzos, de la CEI en el fondo. El más elaborado de 1993 tenía una dureza fruto de la compleja situación rusa y sobre todo la crisis económica en que estaba sumida al comenzar el salto hacia la economía de mercado. Desde entonces al de 2000 los acontecimientos, en que se ha visto involucrado este grupo de países, han trepido en la escena internacional para dar como resultado aquel documento sobre doctrina militar cargado de prevención contra el enemigo no explicitado, la OTAN. Ya el documento de 1997, no publicado por haberse anunciado el nuevo Concepto de Seguridad, había sido claro reflejo de la anunciada intención de ampliar la Organización Atlántica. Bajo estas circunstancias se demandó una nueva revisión de la doctrina de acuerdo con las denominadas “nuevas realidades estratégicas y políticas del continente europeo”⁴¹. Esta línea de pensamiento califica de imperdonable la derrota rusa en Chechenia y apunta la posibilidad de uso de armas nucleares tácticas para evitar un desenlace negativo en este tipo de crisis.

En esa misma dirección había aparecido un informe, en febrero de 1996, redactado por algunos asesores presidenciales y del Estado Mayor General, titulado “Reforma del Ejército y Seguridad: Tesis Conceptuales para la Estrategia de Reforma de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa”⁴². El informe pedía la adopción de la disuasión nuclear para amenazas convencionales, con la priorización de las fuerzas nucleares estratégicas. Las Fuerzas Armadas reorganizadas deberían tener capacidad para hacer frente simultáneamente a distintos tipos de conflictos, tanto regionales como otros, tratándose de reducir la fuerza al dotarla de Unidades de Alta Movilidad. La OTAN y EEUU seguían siendo los enemigos frente a los cuales se implementan las doctrinas, y se indicaban tres ejes de posibles escenarios de agresión contra la Federación Rusa: por el norte la península de Kola y el Mar del Norte; el noroeste con los países Bálticos, Polonia, Dinamarca y Alemania; y por el sur el Cáucaso y Turquía. Asia central no representaba un peligro exterior, sino que más bien los problemas vendrían por el descontrol de otro

⁴¹ FELGENGAUER, Pavel (1995) “Nuevas realidades estratégicas y políticas del continente europeo”. *Segodnya*, 18 de agosto.

⁴² Los autores eran asesores del Presidente y del Estado Mayor General: el general Valery Dementyev, antiguo segundo Jefe de Armamentos del Ministerio de Defensa de la URSS, actualmente analista del Instituto de Investigación de la Defensa, *Institut oboronnykh issledovaniy (INOBS)*, y el doctor en Ciencias Técnicas Anton Surikov anteriormente asociado al Instituto USA-Canadá y en la actualidad miembro del INOBS.

tipo de amenazas que acababan convirtiéndose en internas para la Federación, como los conflictos étnicos o el fanatismo terrorista. Por último, Rusia debería estar en condiciones de “reconquistar los nuevos Estados independientes” haciéndose cargo de los Centros de Mando y Control y socavando a los líderes políticos y militares no afines. Este informe causó alarma tanto en Occidente como dentro de la propia Federación, aunque como hemos comprobado lo referente al arma nuclear acabaría llevándose a cabo como respuesta a unas Fuerzas Armadas no operativas.

El general Rodionov sustituyó a Pavel Grachev, en julio de 1996. Éste había permanecido en el cargo desde mayo de 1992. Rodionov sería, de alguna forma, el primer civil en ocupar la cartera de Defensa, ya que había pasado a la reserva durante el invierno anterior. Se esperaba que abordara la reforma militar real. La medida coincide en el tiempo con el nombramiento de Alexander Lebed como Secretario del Consejo de Seguridad. Sin embargo la esperanza duró poco, ya que Lebed fue destituido en el mes de octubre por discrepancias con el Presidente Yeltsin, tras haber conseguido el alto el fuego en Chechenia. No sólo cayó Lebed, sino que le acompañaron Rodionov y el Jefe del Estado Mayor General, Víctor Samsonov. La razón oficial fue el retraso en la reforma militar, pero ocultaba en realidad la reacción de Yeltsin ante cualquiera que le pudiese hacer sombra política. Se nombró entonces a Igor Sergueyev como ministro de Defensa. El fondo de la destitución de Rodionov puede encontrarse en la forma que intentó llevar a cabo la reforma, Rodionov solicitaba créditos para acometerla, mientras que Yuri Baturin (Secretario del Consejo de Seguridad, asesor de Boris Yeltsin para asuntos militares que sucedió en el cargo al General Lebed en octubre de 1996) abogaba por la reducción de Unidades y cuadros de mando para liberar fondos del presupuesto⁴³.

La vida política rusa del momento era bastante irregular, con numerosos cambios de Primer Ministro. Así el reformador Gaidar fue sustituido por Víctor Chernomirdin, que aunque llegó a completar una larga etapa, fue sustituido a su vez por Serguei Kiryenko, que salió en la tercera votación de investidura, revelando los constantes problemas del Presidente con la Duma. Tan sólo duraría cuatro meses en el cargo, relevándole Eugeni Primakov, al que a su vez relevaría, tras menos de un año, Serguei Stepashin, finalmente relevado por Vladimir Putin.

Como hemos señalado todo variará tras el 11-S y las escuelas de pensamiento occidentales surgidas a raíz de los acontecimientos: la que señala que afectó no sólo a EEUU sino al mundo en general; y otra, no anglosajona, que dice que ello dio pie a EEUU para erigirse en gendarme del mundo. En

⁴³ *Krasnaya Zvezda*, 1996 (en Marqués 2001: 123-124).

Rusia coincidieron con la primera de ellas, de forma que sería una oportunidad para que recuperara su lugar en la sociedad internacional. Pero también hubo quien pensó que antes que una ventaja era un inconveniente, ya que reforzaba, en esa fase de gendarme del mundo, la posición unipolar de Washington frente al mundo. La reacción de Putin a los trágicos acontecimientos fue casi inmediata y terminó demostrando que las relaciones exteriores rusas las lleva personalmente. En seguida ofreció su apoyo moral y su solidaridad, en contra de la opinión de sus asesores que le recomendaron la baza de la neutralidad. Putin se occidentaliza tras el 11-S y retoma la política prooccidental rusa. Existe un cierto consenso general sobre la necesidad de normalizar las relaciones tras los bombardeos de Yugoslavia, a lo que hay que sumar que existen muchos defensores de esta política entre los asesores de Putin. La opinión generalizada es que a pesar de las primeras cautelas, la colaboración surgida tras los atentados de Nueva York y Washington era la natural de cualquier país occidental⁴⁴. El establecimiento de bases para atacar Afganistán desde Asia central, sin embargo fue visto de forma negativa.

El otro problema en la Agenda de Seguridad rusa era la guerra de Chechenia. Se trataba de exaltar la conciencia nacionalista rusa combatiendo a “criminales separatistas” que dio su fruto en las elecciones presidenciales de 2000, y en los proyectos aprobados de Concepto Nacional de Seguridad y Doctrina Militar.

⁴⁴ LO, Bobo (2003) *Vladimir Putin and The Evolution of Russian Foreign Policy*, Blackwell Publishing, Londres, 2003.

9. EQUILIBRIO DEPENDIENTE

Entrando de lleno en la región, los estudios del campo de las Relaciones Internacionales focalizados en Asia central hemos de contemplarlos desde la perspectiva de los estudios sobre Eurasia. Es decir, esa región indefinida entre los dos continentes que va desde las estepas de Kazajistán hasta el Bósforo en plena salida del Mar Negro hacia el Mediterráneo. Esta visión cubrió un amplio espectro geográfico que va, de oeste a este, desde el apéndice final de lo que se ha considerado tradicionalmente Europa, en Turquía, hasta la frontera kazaja con el Xinjiang chino; y, de norte a sur, desde las grandes estepas rusas en territorio de las Hordas hasta el “Estado tapón” de Afganistán, que separaba tradicionalmente los intereses británicos de los rusos en Asia. Muchas y muy diversas maneras hay de focalizar el estado de la cuestión en tan vasto territorio, y de entre todas ellas se opta aquí por lo que estrictamente denominan los estudios Asia central, que engloba exclusivamente a las repúblicas ex soviéticas de Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán¹. Las cinco se agrupan en esta vasta región, en extensión, aunque no así en población, concentrando a la mayoría de población musulmana de la extinta Unión Soviética. Bajo este prisma, una república más, también de población musulmana, podría añadirse, cual es la de Azerbaiyán, por una cantidad de lazos comunes muy evidentes con las cinco mencionadas. Así lo consideran algunos estudiosos, como el propio Oliver Roy², sin embargo sus afinidades más geográficas que sociales -está situada al otro lado del Mar Caspio- la convierten en otro tipo de actor, como Estado-nación, más cercano a las políticas caucásicas que a las centroasiáticas. La guerra en Nagorno Karabaj y su cercanía a Irán ofrecen una perspectiva distinta del desarrollo de las políticas de Seguridad distintas de las centroasiáticas. Ello no impide que en ciertos momentos se haga necesaria la referencia a los acontecimientos en este país.

Lo que define ciertamente a la región estudiada es precisamente su centralidad. Es decir, se trata de cinco países sin salida al mar, incluso uno de ellos, Uzbekistán, está especialmente caracterizado porque a su vez está rodeado de países que no tienen salida al mar (ver Mapa nº 7: “Estados de Asia central”). Todos ellos han compartido la historia de la convivencia de dos de las grandes culturas del islamismo, la persa y la turca, en una comunidad

¹ DJALILI, Mohammad-Reza y Thierry KELLNER, *La nueva Asia Central: Realidades y desafíos*. Edicions Bellaterra, Barcelona 2003.

² Encontramos investigaciones precedentes en autores como Alexander Bennigsen, que desde la Universidad de Chicago dio pie a dos generaciones de investigadores; Hélène Carrère D’Encausse; y el propio Oliver Roy, entre otros.

donde, más allá de las fronteras, la vida se basaba en la coexistencia pacífica sobre la base del comercio, la cultura y una sociedad en armónica convivencia. No en vano de esta, ahora desconocida, región del mundo son nativos algunos de los más importantes filósofos del Islam medieval, como Avicena, nacido en Afsana, en los alrededores de Bujara (actual Uzbekistán) con su notable influencia sobre el pensamiento medieval latino³.

Mapa 1 Estados de Asia central

Commonwealth of Independent States - Central Asian States



Fuente: Perry-Catañeda Library Map Collection, The University of Texas at Austin.

³ AVICENA, *Tres escritos esotéricos*. Tecnos, Madrid 1998.

Existen dos etapas claras y bien diferenciadas en lo que respecta a los estudios sobre Asia central durante el siglo pasado. Los anteriores a estos, dentro de las disciplinas históricas, definen una entidad geográfica distinta y, además, unas circunstancias bien diferentes debidas por lo general a la relativa juventud de los Estudios Internacionales. La primera etapa, y en la que se encuentran muy escasos documentos, abarca la época soviética hasta el derrumbe del bloque. Son estudios que tratan de describir la realidad soviética y que llegan hasta el año 1991, año de las independencias, y están limitados por la propia falta de información. A partir de este año hay una eclosión de estudios que reflejan un ambiente casi de descubrimiento. Una región nace al mundo, ya que muchos autores califican la dimensión descolonizadora en el hecho de la independencia de las repúblicas de Asia central, y con ella el “descubrimiento” de las reservas en hidrocarburos de la ex URSS.

A partir de aquí existe un importante punto de inflexión en lo que respecta a las Relaciones Internacionales y al sentido de los estudios en la materia y que tiene como fecha clave los atentados del 11-S. En lo que respecta a los países de Asia central se convierten, después de una década de experiencia en la Sociedad Internacional, en el centro de las miradas, debido a su situación geográfica. Tres de ellos, Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán, comparten frontera con el país que se convierte en la amenaza mundial contra el orden establecido, Afganistán. Es entonces cuando pasamos otra vez a una etapa de oscurantismo respecto a los estudios internacionales sobre la región.

La seguridad de los países centroasiáticos depende en gran medida más de factores y cooperación externa que de los propios recursos con los que cuenta cada república. Aunque no es característica única de estos actores ya que globalmente se tiende a la consecución de una Seguridad compartida en un ámbito de Defensa colectiva, que tiene como objetivo demostrar la práctica política del “Nuevorregionalismo” como paradigma de Seguridad.

Al estudiar la Doctrina de Seguridad soviética y rusa como eje sobre el que pivotan las políticas de sus aliados y vecinos. En este punto los intereses nacionales del Estado ruso abarcan, en el sentido realista del término, una cantidad de terreno en el que están implicados sus ex socios soviéticos. Se trata de ofrecer una visión de las políticas regionalizadoras dentro de un esquema globalizador general. Es decir, en el marco del Nuevorregionalismo aparecen numerosas organizaciones multilaterales de carácter regional en las que se integran los países objeto de nuestro estudio, con el fin último de participar en el fenómeno globalizador común al resto de organizaciones, sean de carácter político, comercial o económico, de seguridad o en otros ámbitos.

Observaremos los intereses externos planteados y las políticas aplicadas por cada uno de esos organismos y otros Estados con intereses en la región, desde la creación en los primeros momentos de la crisis soviética de la Confederación de Estados Independientes (CEI), hasta el Foro de Shanghai, el Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent, o la pertenencia al Programa de Asociación para la Paz de la OTAN (PfP). Ello ha llevado a la implantación de unas “políticas internedias” o políticas “nuevorregionalistas” que tienen sus propias dinámicas y que, al fin y al cabo, son las realmente efectivas para el desarrollo de la vida diaria de estas repúblicas. En un panorama global de Seguridad no pueden olvidarse las organizaciones que abarcan otros aspectos distintos del estrictamente estratégico, que no escapan al propio concepto, como las organizaciones económicas, vitales en este caso. El estudio de los riesgos, las amenazas y los retos contemplados en el marco de la región y las organizaciones que en ella operan son el mejor ejemplo ilustrativo. No sólo por sus propias características geopolíticas quedan marcados todos y cada uno de los nuevos Estados, sino por las actuaciones tanto en conjunto como por separado. con minorías étnicas implicadas, que va desde las fronteras rusas hasta la China uigur de Xinjian, pasando por el territorio afgano, con quien comparten numerosas etnias y territorios.

9.1. Arquitectura de Seguridad en Asia central

La redefinición de Seguridad tiene dos vertientes que muchos teóricos se afanan por conjugar, mientras que otros las consideran poco complementarias. De un lado se trata para algunos de una cuestión que no puede escapar de la teoría, mientras que otros lo sitúan en un plano puramente sintáctico, es decir, es una cuestión de etiquetas (Hentz 2003: 7). Esta última vertiente indica que sería suficiente con elevar de categoría política una cuestión para que se convierta en asunto de Seguridad, es decir pasar de las *low* a las *high politics*. Sin embargo, no se trata únicamente de una cuestión de discurso político. En el terreno teórico la redefinición de la Seguridad viene necesariamente de la mano del Regionalismo, más como actor que como referente.

La Seguridad tiene, a pesar de todo, implicaciones prácticas que pueden convertirse en problemáticas. Expandir el ámbito de la Seguridad aumenta el poder coercitivo del Estado, como ha ocurrido por ejemplo con el debate sobre las libertades civiles en EEUU y en Reino Unido a raíz de la lucha contra el terrorismo internacional. El referente esencial para la Seguridad, a

efectos prácticos, es la región, que, además, representa dentro del panorama mundial el actor principal de la política internacional en la posguerra fría, en una política de equilibrio dependiente entre unos y otros actores: el Estado-nación, la región y el sistema internacional. El primer impulso de esta relación región-seguridad se verifica dentro de las instituciones formales regionales - como p.e. ECOMOG, ASEAN, etc.- y tiene su paradigma teórico en la construcción europea de la UE.

Asia central, y sus instituciones, sigue un camino que responde a una lógica distinta de las organizaciones regionales anteriores. Mientras que aquellas tienen un papel central en el desarrollo de la política internacional, éstas tienen de momento un papel periférico del que tratan de escapar. El ejemplo extremo de ello serían las organizaciones regionales africanas. Son periferia debido a su bajo nivel de “regionalidad”, un término que engloba el sentido de la Seguridad internacional y la Seguridad global. Así, la dependencia se produce en dos niveles, con una primera cooperación regional desde abajo para conseguir una integración regional fuerte que permita la introducción de estas instituciones dentro del sistema mundial de interdependencias con un mayor protagonismo. Este Nuevo Regionalismo se define en su dependencia como antagonista del Regionalismo estructuralista (Hentz 2003: 14).

La aparición de “seguritólogos”⁴ se asienta frente a la tradición para desmontar una visión tradicional en la que la Seguridad nacional era prisionera de Estado-nación y cualquier idea que bordeara la definición de la Seguridad en términos de poder para incluir nuevas cuestiones destruye la propia coherencia del sistema. El desarrollo de los Estudios de Seguridad como subdisciplina de las Relaciones Internacionales viene del mundo de la Guerra Fría, que la convertía en una ciencia aplicada donde la conexión entre diagnóstico y pronóstico era clara, firme y explícita⁵. La conceptualización racionalista-tradicionalista de la seguridad aparece todavía hoy como un ejercicio deductivo, un artefacto del pasado con poco que ver con las realidades existenciales y con los mapas conceptuales de las poblaciones (Hentz 2003).

Entre los desafíos planteados frente a las corrientes tradicionales en Estudios de Seguridad encontramos al Nuevo Regionalismo como uno de los protagonistas fundamentales, junto con la Escuela de Copenhague, que ven en el Regionalismo una vuelta hacia lo político para tratar de controlar el

⁴ La seguridad como disciplina proporcionaría la aparición de este término, usado entre comillas, que definiría a los expertos internacionales en seguridad. Un excesivo formalismo en este terreno daría como resultado la aparición de este término.

⁵ HOLSTI, K.J. (1998) “Scholarship in an Era of Anxiety”, en DUNNE, T, M. COX y K. BOOTH (eds.) *The Eighty Years Crisis: International Relations 1919-1999*, pp. 85-115, Nueva York: Cambridge University Press.

contexto internacional más allá de las dinámicas de interacción y cooperación económica. Se produce el equilibrio sin alcanzar la independencia política. Así, señala Hettne, que el moderno Regionalismo es un mecanismo de defensa contra los efectos de la globalización, haciendo una analogía histórica entre el mercantilismo como paradigma de la búsqueda del interés nacional⁶.

Las cuestiones prácticas básicas son la relación entre regionalización y globalización; la apreciación de nuevos actores distintos del Estado en la política internacional; la regionalización entendida como una dinámica de interacción global y local; y el intento de escapar de la visión tradicional de la teoría de la integración, particularmente de las visiones neofuncionalistas. Este equilibrio dependiente tiene en su base la ampliación de la Agenda de Seguridad con nuevos asuntos que implican la atención por parte de todos los actores, pero particularmente trata la relación entre el desarrollo económico y la Seguridad. Regionalización y globalización son procesos que “están articulados dentro del mismo gran proceso de cambio estructural global”⁷.

Los incipientes Estados-nación surgidos de la desintegración del sistema soviético se encuentran sumidos en una suerte de “carrera histórica” por superar sus condiciones de partida, desfavorables en la mayoría de los casos y un poco más ventajosas en otros, e introducirse en un sistema internacional al que nacieron abruptamente (Roy 1998). En el panorama general mundial, el Estado-nación, conceptualmente hablando, ha perdido muchas de sus funciones, de forma que la solución a los problemas de Seguridad deben resolverse en estructuras transnacionales, multilaterales o al menos regionales (Hettne 2003), que en el caso de la región Asia central se ve urgido de manera particular. Esto incluye intervención externa en asuntos domésticos, en el caso de “emergencias humanitarias complejas”, convirtiéndose así en el aspecto más controvertido del post-Soberanismo o post-Westfalianismo.

Aparecen dos dimensiones muy distintas en el proceso de construcción de una arquitectura de Seguridad, tanto regional como global. La Seguridad, en primer lugar, dentro de un área geográfica particular busca las fórmulas para transformar el Complejo de Seguridad socialconstructivista (en el que existen relaciones conflictivas latentes, tanto estatales como interestatales) para convertirse en una comunidad de Seguridad con relaciones de cooperación transnacionales que persigan también la paz intrafronteras. La segunda dimensión es el desarrollo, donde el Nuevo Regionalismo cuenta con los esfuerzos de un grupo de países alrededor de una región geográfica que tienen

⁶ HETTNE, B. (1993) “Neomercantilism: The Pursuit of Regions”, *Conflict and Cooperation*, Vol 28, pp. 211-32.

⁷ HETTNE, B. (2000) “The New Regionalism: A Prologue”, en HETTNE, B. A. INOTAI y O. SUNKEL (eds.) *The New Regionalism And the Future of Security*, London: Palgrave.

como objetivo la búsqueda de una complementariedad y capacidad económica del conjunto antes que de forma individual por parte de cada Estado. En este caso, los intentos resultan bastante desiguales dadas las circunstancias de partida en Asia central.

La regionalización contiene una dimensión de Seguridad, esencial en cualquier proceso de integración. Esa integración hace que determinadas políticas se dirijan necesariamente hacia la construcción de un marco para la Seguridad en el que están implicados todos los países a través de las diversas instituciones, primero regionales, más tarde internacionales. Hettne propone cinco elementos básicos que se presentan en el marco de los diversos conflictos regionales internacionales y que están presentes también aquí. Utiliza la idea del “ciclo del conflicto” para simplificar y comprender las dinámicas en el nivel analítico. Las fases del ciclo son:

- “Provención”: término acuñado por Burton⁸ que sirve para describir la combinación de la promoción de las condiciones para la paz y la prevención de las condiciones conducentes a la violencia. La “provención” implica un esfuerzo para evitar de raíz las causas de posibles conflictos futuros.
- Diplomacia preventiva: Es la que más interés atrae, ya que todo el mundo puede reconocer que en términos materiales y de sufrimiento es mejor atajar un incipiente conflicto que uno desarrollado a lo largo del tiempo. Afganistán es un caso extremo, aunque pocos son los conflictos que se resuelven en este momento del ciclo.
- Intervención externa: la diversidad de la naturaleza de los conflictos influye en el patrón de compromiso en las intervenciones externas y dicho patrón influye por supuesto en el desarrollo de la propia dinámica del conflicto. Así como las anteriores fases, “provención” y prevención son formas de intervención civil, ésta, que tiene como objetivo la finalización de determinados conflictos, tienen una forma de intervención militar (ya sea unilateral, bilateral, plurilateral, regional o multilateral).
- Establecimiento de la Paz y resolución de conflictos: esta fase tiene lugar antes de que un conflicto se torne violento y consiste en la introducción de principios para la resolución del conflicto o condiciones para un alto el fuego.
- Reconstrucción postconflicto: es una nueva experiencia de ingeniería social masiva, distinta de la reconstrucción física en posguerra, en la que la cohesión societal está todavía intacta. Esto quiere decir que el síndrome de la emergencia humanitaria incluye no sólo la destrucción física sino también la exclusión social, la erosión de la sociedad civil y la caída de las instituciones. La reconstrucción, no puede ser capitalizada exclusivamente por la intervención exterior, pero tampoco sin ella, teniendo que realizar

⁸ BURTON, John (1990) *Conflict: Resolution and Prevention*, Londres: Macmillan.

los actores locales un esfuerzo suplementario para superar estas situaciones. (Hettne 2003).

De esta forma se cierra el círculo en el que, si se trata de una situación positiva, la cooperación regional para el desarrollo reduce el nivel conflictual y el dividendo de la paz facilita desarrollos futuros. Si fuera negativa la situación se convertiría en círculo vicioso donde los conflictos y el subdesarrollo se suceden uno a otro.

En Asia Central, donde se sienten directamente los conflictos etnonacionalistas latentes, la cooperación intergubernamental tiene lugar a distintos niveles. Desde una base bilateral, se puede pasar al trilateralismo y de ahí directamente al regionalismo. En términos de Seguridad la cuestión está clara. Existen alianzas hostiles también, en las que bajo cuestiones religiosas, étnicas o históricas se esconden integraciones subregionales que también afectan a dicha arquitectura. Por ello la convergencia de todas estas áreas políticas depende en buena medida de la posibilidad de convergencia en caminos viables trazados por el Regionalismo. Es aquí donde Desarrollo y Seguridad se convierten en conceptos complementarios e inseparables, y donde convergen ambas políticas. El Regionalismo del Desarrollo y la Seguridad regional constituyen pues la base de la arquitectura centroasiática, afectada directamente por el post 11-S. Ello hace que se subordine el primero a la Seguridad, de forma que aunque tienen diferencias de contenido son igualmente fundamentales para la inserción de la región en el panorama mundial. “Ambos son importantes a largo plazo, pero desde el momento en que asumimos la existencia de *high* y *low politics* o *hard* y *soft security* se plantea una inevitable asimetría entre los dos” (Hettne 2003: 163).

9.1.1. El marco de la Seguridad

El panorama político-militar de Asia central está dominado por los intereses, retos, alineamientos y riesgos y amenazas de la región, dentro de un marco de Seguridad regionalizador que, tras el 11-S ha derivado hacia el Nuevo Regionalismo como paso previo a la competencia global. Estamos dentro de un esquema de políticas intermedias, las políticas interestatales, bilaterales en la mayoría de los casos, en las que las percepciones y planificación individual y colectiva del futuro dominan también la región.

Ya desde los primeros pasos de las independencias se plantea un escenario en el que el flanco sur de Rusia se convierte en un principio, en el sentido

socialconstructivista, en un Complejo de Seguridad con nuevas dimensiones debido a las características de cada una de ellas. Los lazos interestatales en las repúblicas, además de los propiamente bilaterales entre la ex metrópoli y los nuevos actores, van dirigiendo las políticas de los intereses particulares de cada Estado. La perpetuación de la inestabilidad en el Cáucaso es un mal ejemplo para los vecinos centroasiáticos. Sin embargo, en Asia central los intereses militares son menos dominantes y están centrados, por parte de Rusia, en Kazajistán y en la estabilidad general de la región, acuciada por los problemas étnicos y por la amenaza del radicalismo islámico antioccidentalista. El temor a un efecto dominó que pudiera iniciarse en Tayikistán o en determinadas zonas del Valle de Ferghana –compartido por Uzbekistán, Kirguizistán y Tayikistán- hace de este flanco sur ruso un frente más de su política internacional.

Así como en la política las élites emergieron rápidamente tras las independencias, en el terreno militar van apareciendo con mayor dificultad. El problema étnico está directamente relacionado con ello, y la etnia nacional tiene siempre una mayor representación en instancias políticas en comparación con la composición étnica total de cada población. En la medida en que el juego político está determinado por el localismo, la exclusión de los intrusos es una realidad. En todos los nuevos países desaparecen los rusos, salvo los que se mantienen en algún puesto secundario o alguno de Administración de Defensa. En Kazajistán es especialmente llamativa esta práctica, donde los kazajos dominan dos tercios de los votos en el Parlamento y representaban tan sólo un 45% de la población. En Uzbekistán, el Oli-Majlisi tiene un 86% de uzbekos, siendo el porcentaje de la etnia dominante del 75% del total de la población⁹. La nueva élite se recluta entre los hijos de la antigua nomenclatura, con redes de escuelas extranjeras.

Serán necesarios unos cuantos años para la consecución de un verdadero ejército nacional ya que los mandos eran mayoritariamente rusos y las Fuerzas Armadas dependían directamente de Moscú. Existen sin embargo notables diferencias entre unos y otros. Los hubo que tuvieron total independencia militar, de forma que podían enviar mandos a formarse al extranjero, como es el caso de Uzbekistán y Turkmenistán, y, frente a estos, los que de alguna forma tuvieron una integración militar total con Rusia en el marco de la CEI, caso de Kazajistán y Kirguizistán. Uzbekistán es el que más se acerca a la idea de unas Fuerzas Armadas propias, aunque con severas limitaciones. Étnicamente, existen mayorías musulmanas en las tropas uzbeas, el 85%. El problema real es que a los Gobiernos les preocupa más reducir la presencia rusa en sus respectivos territorios que construir un ejército. Además, la

⁹ Para más información sobre la formación de los cuerpos parlamentarios en Asia Central ver Roy 1998.

dinámica interestatal de una política en general de pacifismo con los vecinos les lleva a construir ejércitos no demasiados fuertes. El mayor de todos, en Uzbekistán, cuenta con poco más de 70.000 efectivos. Sin embargo, el ejército no está entre los fundamentos de las nacionalidades, siendo más un instrumento de Seguridad que de identidad nacional. En las redes de poder no hay militares, como por ejemplo en el citado Uzbekistán, donde el ministro de Defensa era el general Rustam Ahmedov, proveniente del Valle de Ferghana y que no pertenece al grupo dominante. Cabe preguntarse hasta dónde llega la implicación rusa en la zona. La nueva Federación parte de una situación de ventaja, amén de un dilema en la forma de hacer política desde Moscú. Como se ha comprobado no se puede estudiar aisladamente el marco de la Seguridad centroasiático sin tomar como referencia la situación rusa. En el capítulo anterior veíamos en qué medida les afecta la política rusa y, en concreto, la doctrina sobre Seguridad aplicada por la ex metrópoli. Su implicación europea frente a su implicación asiática, la eterna ventaja del factor geopolítico ruso. En Asia, que supone los dos tercios del territorio de Rusia, convergen las principales potencias nucleares que disponen del mayor poder militar y económico. Además, Asia representa más de la mitad de la población del planeta.

La descripción de este panorama comienza por la necesaria definición de una Seguridad nacional de cada uno de los nuevos países, imbricada indefectiblemente dentro del marco de Seguridad ruso, concretamente en su flanco sur. Veremos pues cuáles son los intereses nacionales que delimitan el marco de la Seguridad de los Cinco países centroasiáticos¹⁰.

9.1.2. Los Cinco y Rusia

Aunque no existe riesgo de invasión por parte de ninguna de las potencias que rodean Asia central, sí se convierte en necesario, como elemento fundamental de soberanía, la construcción de un ejército que dé garantías de Seguridad a las poblaciones autóctonas. En el contexto de la política rusa, toda la región tiene una gran potencialidad. Rusia, durante los años noventa, ha firmado gran cantidad de acuerdos tanto bilaterales como multilaterales para asegurar una zona o “cinturón sanitario de Seguridad” para la Federación. En concreto, para mantener su seguridad aérea, Rusia necesita aliarse básicamente con Azerbaiyán y con Kazajistán, de ahí también su política de acercamiento

¹⁰ El término los Cinco se utiliza habitualmente, como se ha comprobado a lo largo de estas páginas, para referirse a la agrupación que forman las repúblicas objeto de esta investigación: Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

militar a la OTAN, más que la política de mero control armamentístico. Sus prioridades en este sentido son el desmantelamiento de la estación de radar de Latvia-Skundra para trasladarlo a Baranovichi, en Bielorrusia, además de la firma del Tratado de Tashkent que supone el reforzamiento de la Defensa aérea de la CEI¹¹. Lo único realmente operativo, también de momento, era la Defensa aérea para la protección de la frontera entre China y Kazajistán. Otras instalaciones rusas en Asia central son la estación espacial de Baikonur, el cosmódromo soviético que sigue siendo operativo para Rusia en función de diversos acuerdos de arrendamiento con Kazajistán, la Estación de Alerta Temprana de Balkash, y la Zona de Pruebas de Misiles de Sary Shagan.

Respecto a la política de alianzas, todas las repúblicas centroasiáticas excepto Turkmenistán son firmantes del Tratado de Tashkent de Seguridad Colectiva. Con Kazajistán existe un Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua para asegurar un espacio común estratégico militar, además de un Tratado Bilateral de Cooperación Militar, firmado en 1994, entre cuyos cometidos se fija el de la administración de “fuerzas nucleares estratégicas desplegadas en territorio de la República de Kazajistán y para cuyos intereses de Seguridad entre las partes del Tratado la Federación Rusa queda obligada a implementar las labores oportunas”¹².

Por su parte, Kirguizistán y Tayikistán, en una situación particular dentro del esquema regionalista de Asia central, firmaron en los noventa diversos acuerdos de asistencia mutua. Kirguizistán tiene una fuerte relación militar con Rusia y mantiene 4 bases militares rusas, además de los aeropuertos, y en sus convenios se incluye la cooperación en producción de armas y el entrenamiento de las Fuerzas Armadas y guardias de frontera. Tayikistán es el más implicado, debido a la entrada de las tropas rusas de la 201 División Mecanizada a raíz de la guerra civil.

Dos puntos de inflexión marcan las políticas estratégicas en las repúblicas ex soviéticas. El primero se produce con el cambio de presidencia en la Federación Rusa en 2000. La llegada de Putin a la más alta responsabilidad coloca a los nuevos Estados frente a una nueva forma de hacer política, que trata de nuevo de acercarse a los países ex URSS, consiguiendo incluso que los más alejados de entre ellos, como lo eran Azerbaiyán y Georgia, o Uzbekistán en nuestra esfera de interés, tengan una nueva actitud respecto a la potencia euroasiática. En el caso de Moldavia y Ucrania, queda claro que su

¹¹ Ver más adelante, en el Capítulo 10, los epígrafes 10.2.4. “CSTO, Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent” y 10.3.1. “CEI”.

¹² *Kazakhtansko rossiiskie otnosheniia – Kazakh-Russian relations 1991-95*. Almaty-Moscow: Embassy of the Republic of Kazakhstan 1995, pp. 89-90 (en Zagorski 1999: 70-71).

acercamiento se debe a la necesidad de abastecimiento energético. El segundo es sin duda el 11-S.

En Uzbekistán el ex presidente, Islam Karimov, necesitaba a Rusia no por la energía sino por su Seguridad nacional. Putin trató de mejorar las relaciones bilaterales y de cooperación en Seguridad, ya que este país ofrece la posibilidad de recuperar el control sobre el sur de Asia central y, de paso, trataba de evitar su más que patente acercamiento a Occidente. Tras la revolución y la sustitución del presidente Karimov la situación se ha estabilizado relativamente para Rusia. Kazajistán tenía unas excelentes relaciones basadas en la confianza Nazarbaiyev-Yeltsin, la cual no era muy bien vista por el nuevo equipo de la Federación Rusa. En Turkmenistán, a falta de nuevos gasoductos que transporten el contingente energético vía Afganistán, Irán o Baku, se resignaron a reanudar la exportación con Gazprom a través de territorio ruso, viéndose, además, comprometida la pretendida neutralidad del presidente Niyazov. En Tayikistán, Rusia mantiene bases militares, en labores de vigilancia de la frontera afgana y que fueron determinantes para la instalación en el poder del ex comunista Emomail Rakhmonov, hombre que en principio favorecía las expectativas rusas pero que con el tiempo se mostró como poco adecuado a sus intereses. En Dushanbé el poder en manos de la oposición democrático-musulmana duró poco. La oposición era la UTO, dirigida ahora por Abdalloh Nuri y Akbar Turajonzoda (demócrata musulmán pero no integrista radical). Rusos e iraníes ayudaron a resolver la crisis en febrero de 1997, con la Comisión de Reconciliación Nacional que impuso unas elecciones. Sin embargo, la estabilidad no es muy firme y existen grupos de guerrilleros uzbekos que continúan intentando hacerse con el país, y la reelección de Rakhmonov al frente del país, en noviembre de 2006, no hizo atisbar cambios radicales en la estructura política tayika.

El nuevo medio en que se desenvuelve la zona sur de Rusia tiene como característica principal el decrecimiento de la interdependencia económica frente a Rusia. Exceptuando Kazajistán, todas ellas vieron una reducción de su comercio con Rusia, como reacción automática a la independencia, y una separación paulatina de las relaciones comerciales, como muestra el siguiente cuadro¹³.

¹³ Para más detalles ver ZUBAREVITCH, Natalia V. y Yuri E. FEDOROV (1999) "Russian-Southern Economic Interaction", en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute.

Cuadro 12
Comercio entre Rusia y Asia central 1991-1996 (en millones de dólares)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	% var. 91-96
Kazajistán	18.086	10.956	5.515	4.195	5.312	5.578	30,8
Kirguizistán	3.028	828	460	202	206	291	9,6
Tayikistán	2.847	473	182	233	356	239	8,4
Turkmenistán	3.601	1.037	396	172	154	260	7,2
Uzbekistán	14.723	2.830	1.781	1.638	1.713	1.738	12

Fuente: *Rossiiskaia gazeta* (26 de abril de 1997).

Los modelos de privatización han sido distintos en unas y otras repúblicas, desde la privatización controlada como en el caso de Kazajistán o Uzbekistán hasta la liberalización de Kirguizistán, pasando por el modelo turkmeno. Kazajistán sigue manteniendo una industria pesada al modelo soviético y la privatización ha sido completamente controlada por el aparato del partido. Kirguizistán tenía algo de industria militar soviética, pero ha desaparecido casi totalmente. Uzbekistán, por el contrario, es el mayor mercado interno de Asia central además de tener una economía más diversificada.

El problema surge cuando se hace patente que una parte importante de las reservas petrolíferas de la antigua Unión Soviética estaban en esta región de Asia central. Existe una gran dependencia de Rusia para la emergencia de los nuevos Estados, tanto de Asia central como del Caspio, y su entrada en los mercados internacionales de la energía. La construcción de vías de comercialización y exportación de hidrocarburos constituye una de las principales preocupaciones para la Seguridad y la estabilidad política de la zona. Rusia depende de sus vecinos del sur, antiguos ex socios o ex siervos, para todo lo relacionado con el comercio hacia el este. Depende de Kazajistán en cuanto a sus relaciones con China y más concretamente en todo lo relacionado con sus programas espaciales, aunque gracias a un acuerdo especial sigue utilizando el cosmódromo de Baikonur, en el centro de la estepa kazaja, para sus desarrollos. La entrada de los nuevos Estados independientes en el mercado mundial de la energía supone un serio reto, por no decir una amenaza, para las aspiraciones económicas rusas. Los factores convergen todos en el mismo sentido: la demanda de energía en Asia Pacífico que puede

ser atendida por las nuevas naciones, influyendo también seriamente en los precios de los hidrocarburos, y la consiguiente caída de los depósitos rusos del Mar del Norte. A todo ello hay que añadir una importante desventaja de partida para las nuevas economías emergentes cual es la falta de inversiones rápidas en construcción de infraestructuras y en modernización del sistema económico para una rentable explotación de estos recursos.

Dentro del mercado del petróleo, tanto Kazajistán, y en menor medida Uzbekistán, son competidores importantes para Rusia. Además, la presencia de otras potencias internacionales interesadas en explotar y atraer esas reservas hace peligrar los mercados rusos. De un lado China y de otro tanto la Unión Europea como EEUU pueden hacer desequilibrar la balanza a su favor. En cuanto al gas, Turkmenistán presenta otro problema grave de Seguridad económica para Rusia, aunque las dificultades tanto de construcción de infraestructuras como de comercialización hace pensar en que influirá menos la posición de este Estado en el mercado.

9.2. Agenda de Seguridad

La característica inicial particular en política de Seguridad es “la ratificación de los lazos de dependencia con la Federación Rusa, invitada a participar en la gestación de las distintas Fuerzas Armadas” (Taibo 1993: 337). Al carecer de cuadros militares propios, estaban más preocupados por sus problemas internos, nada despreciables si tenemos en cuenta la encrucijada social y étnica que supone la región, aprovechando, además, los arsenales del ejército soviético. Si hacemos una breve descripción del inicio de la cuenta atrás para la independencia en materia de Seguridad nos encontraremos con diferentes opciones debidas a las singularidades de cada Estado. La situación actual de cada uno de ellos expresa claramente cuál es su futuro.

9.2.1. Kazajistán

Mantenía armas nucleares estratégicas, y los compromisos de desnuclearización fueron surgiendo al hilo de una política ambigua en el desmantelamiento de estos dispositivos. En el campo de la regionalización centroasiática vemos cómo se disputa el liderazgo con Uzbekistán. Ambos

son los países más potentes, si de emergencia pudiésemos hablar, dentro del panorama de los Cinco. Las capacidades de Kazajistán son muy superiores a las del resto. Su situación geográfica y estratégica le otorga una posición preponderante con respecto a las otras repúblicas dadas sus especiales relaciones tanto con Rusia como con China, con quienes comparte extensas líneas de fronteras, lo que le lleva a ser el país que tiene unas relaciones más directas con ambos. Asimismo, su integración en los procesos del EAPC han sido valorados muy positivamente desde Occidente situándolo como uno de los primeros países de la zona. A pesar de todo, y dado el hecho de que los atentados del 11-S cambiaron la faz del sistema mundial de relaciones internacionales, Kazajistán salió de un periodo relativamente turbulento durante el cual el talante del presidente Nazarbaiyev puso en peligro las relaciones Astana-Washington (Djalili y Kellner 2003: 474). En concreto, los escándalos de corrupción sobre las empresas privadas que trabajaban en el sector del petróleo. Putin trató de aprovechar estas dificultades para aproximar sus posiciones a Astana, jugando básicamente la baza de la proximidad y la necesidad de garantizar la Seguridad del país vecino. El presidente ruso animó a reforzar la Seguridad en el sur para evitar enfrentamientos con radicales islámicos del Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU) en el sur, reforzando el dispositivo militar en la zona cercana a Kirguizistán y Uzbekistán. De esta forma se pensó que la cooperación con EEUU y la OTAN en materia de Seguridad estaba fallando. Ello llevó a un periodo de relativa unión, en cuanto a esfuerzos militares, en el seno del Tratado de Tashkent, y de la CEI por elevación, aunque Kazajistán intentaba en cualquier caso lograr una cierta libertad de movimientos frente a Moscú, intento que le llevaba incluso a tratar de relacionarse con el régimen Talibán, cuestión ésta que desagradaba profundamente a Rusia. Las relaciones no sólo se profundizaron en el terreno militar sino que abundaron en la cuestión energética, en concreto con la unión entre el campo petrolífero de Tenguiuz y el puerto de Novorossisk.

Cuadro 13

Kazajistán

Área:	2.716.998 km2
Frontera:	Total 12.012 kms
	China 1.533 kms
	Rusia 6.846 kms.
	Kirguizistán 1.051 kms.
	Turkmenistán 379 kms.
	Uzbekistán 2.203 kms.
Población:	15,3 millones de habitantes
Capital:	Astana
Religión:	Musulmana; Rusa Ortodoxa
Etnias:	Kazajos 53,4%; Rusos 30%; Uzbecos 2,6%, Ucrrianos 3,7%; Alemanes 2,4%; Uigures 1,4%
Lengua:	Kazajo 64.4%, Ruso 95%
Esperanza media de vida:	66,89 años
Renta per Capita:	10.400 \$

Gobierno:

Presidente de la República:	Nursultan Abishuly Nazarbayev
Primer Ministro:	Karim Masimov



Defensa:

Ejércitos: Ejército de Tierra; Aire y Defensa Aérea, Fuerza Naval, Servicio de Fronteras y Guardia Republicana	
Efectivos:	65.800 (año 2000)
Presupuesto de Defensa:	221,8 mill.\$ (año 2002)- 0,9% del PIB

División administrativa:

14 provincias (oblys) y 3 ciudades (qalasy):

Almaty Oblysy, Almaty Qalasy, Aqmola Oblysy (Astana), Aqtobe Oblysy, Astana Qalasy, Atyrau Oblysy, Batys Qazaqstan Oblysy (Oral), Bayqongyr Qalasy (Baikonur), Mangghystau Oblysy (Aqtau), Ongtustik Qazaqstan Oblysy (Shymkent), Pavlodar Oblysy, Qaraghandy Oblysy, Qostanay Oblysy, Qyzylorda Oblysy, Shyghys Qazaqstan Oblysy (Oskemen), Soltustik Qazaqstan Oblysy (Petrovsk), Zhambyl Oblysy (Taraz).

Fuentes: Eurasianet (septiembre 2006); *CIA World Fact Book* (septiembre 2006); *Perry-Catañeda Library Map Collection*, The University of Texas at Austin.

El panorama estratégico cambió radicalmente después del 11-S. Shimkent, Semipalatinsk, Lagovoye o Almaty entraron de lleno en la geografía de los acuerdos para instalación de bases estadounidenses en territorio kazajo. En julio de 2002, el Secretario de Estado norteamericano, Donald Rumsfeld, firmó un acuerdo de principio para el aprovisionamiento de carburante de la aviación estadounidense y una autorización para aterrizajes de emergencia, especialmente en la ex capital Almaty, no muy lejos de la base kirguiza de Manás, utilizada por la coalición internacional (Djalili y Kellner 2003). El interés kazajo era la estabilidad afgana, ya que ello suponía directamente el refuerzo de la Seguridad tanto para Astana como para el resto de países centroasiáticos, reduciendo las actividades de grupos relacionados con el MIU o con otros grupos radicales cercanos a los talibanes. A largo plazo, además, en el terreno económico la pacificación supondría una posibilidad más de salida hacia el subcontinente indio y el Océano Índico.

La relación con EEUU ha sido siempre cautelosa, para la cooperación militar, negándose al despliegue de fuerzas estadounidenses en su país, ya que el establecimiento de una base, intención hecha patente en numerosas ocasiones por Washington, tendría que conllevar la aquiescencia de Rusia, enfrentada directamente a algunos de los planes de EEUU dentro y fuera de la OTAN. Recordemos que la ampliación hacia Europa Oriental sigue siendo foco de discusiones en el seno del Comité de la Alianza del que forma parte Rusia. Además, aquí no juega sólo el factor ruso sino que influye directamente el factor chino, con el problema de Xinjiang en concreto, en las relaciones entre Astana y Washington. Todo ello no impidió que durante la visita del mandatario kazajo a Washington, en diciembre de 2001, se realizara una declaración conjunta de ambos presidentes para sentar las bases de una

renovada cooperación en gran número de campos: lucha antiterrorista, no proliferación de armas de destrucción masiva, Seguridad regional, la democracia y la economía de mercado. “En el ámbito económico, Washington y Astana se comprometían a reforzar una asociación estratégica de largo alcance destinada a promover la integración de Kazajistán en la economía internacional. (...) Washington apoyaría la entrada de Astana en la OMC” (Djalili y Kellner 2003: 483). En el terreno militar se remitían al programa PfP de la OTAN, con vistas a aumentar la Seguridad del país centroasiático. En julio de 2002 firmaron ambos un acuerdo para entrega de armas y fortalecimiento de las capacidades del ejército kazajo, recibiendo formación para oficiales en territorio estadounidense.

Kazajistán fue aumentando el nivel de sus relaciones tanto con Rusia y China como con Estados Unidos, reforzando su posición estratégica en la zona y pretendiendo, sobre todo, una Seguridad económica, llevada a cabo a través de distintos acuerdos comerciales, que le permita desarrollar las potencialidades del país. Aunque todo ello sea visto con cierto recelo por Occidente, quien pone su acento en la necesidad de conseguir una economía de mercado en un marco democrático de libertades dentro de la república centroasiática. Sigue siendo un régimen autoritario y así lo denuncian diversas organizaciones y partidos de la oposición, sin embargo las perspectivas desarrolladas después del 11-S han supuesto un respiro importante para el país. Su colaboración con Washington debería permitirle reforzar su capacidad militar sin depender de Rusia, y la proximidad de EEUU le podría garantizar una estabilidad que comporta algunos riesgos. La constante relación con sus vecinos rusos y chinos hace que la confianza estadounidense no pase en ocasiones de un espejismo.

9.2.2. Kirguizistán

En un primer momento, no tuvo Ministerio de Defensa y sus funciones corren a cargo de un Comité de Estado. Al igual que Kazajistán, en junio de 1992, asume la jurisdicción sobre las unidades militares existentes en su territorio, firmando en octubre de ese mismo año un acuerdo con Rusia por el que las Fuerzas de Vigilancia de Fronteras rusas asumen las responsabilidades plenas de Defensa del territorio. En abril de 1993 firma con Rusia el acuerdo definitivo de cooperación militar, y, considerando que no tiene amenazas externas que pongan en peligro su Seguridad, solicita el abandono del

territorio de las tropas rusas ya que el coste de su mantenimiento merma las expectativas de progreso económico de la república.

Cuadro 14
Kirguizistán

Área:	198.999 km ²
Fronteras: Total	3.878 kms.
China	858 kms
Kazajistán	1.051 kms.
Tayikistán	870 kms.
Uzbekistán	1.099 kms.
Población:	5.356.869 habitantes
Capital:	Bishkek (589.000 habitantes)
Religión:	Musulmana/Rusa Ortodoxa
Etnias:	Kirguizos 64,9%; Rusos 12,9%; Ucranianos 1%; Uigures 1%
Lengua:	Kirguizo/Ruso (oficial/2001)
Esperanza media de vida:	69,12 años
Renta per Capita:	2.100 \$
Presidente de la República:	Kurmanbek Bakiyev (Agosto 2005)
Primer Ministro:	Igor Chudinov (2007)



Defensa:

Ejércitos: Ejército de Tierra; Aire y Defensa Aérea, Fuerzas de Seguridad y Tropas de Frontera	
Efectivos:	9.200 (año 2000)
Presupuesto de Defensa:	19,2 mill.\$ (año 2002) 1,4% PIB

División administrativa:

7 Provincias (oblasty) y 1 ciudad (shaar):

Batken Oblasty, Bishkek Shaary, Chuy Oblasty (Bishkek), Jalal-Abad Oblasty, Naryn Oblasty, Osh Oblasty, Talas Oblasty, Ysyk-Kol Oblasty (Karakol).

Fuentes: Eurasianet (septiembre 2006); *CIA World Fact Book* (septiembre 2006); *Perry-Catañeda Library Map Collection*, The University of Texas at Austin.

A pesar de que Kirguizistán no tiene fronteras con Afganistán ello no impidió que jugara un papel muy activo durante el despliegue de la fuerzas de la coalición internacional contra el terrorismo tras el 11-S. Tardó en reaccionar y no aceptó el despliegue hasta finales de diciembre del 2001. La razón era la dependencia de Moscú por parte de Bishkek. El problema del autoritarismo presidencial vuelve a aparecer y a colocar sobre la mesa los recelos de Washington, tras las elecciones presidenciales de 2000. El apoyo norteamericano venía de la mano de las ayudas, 5,5 millones de dólares de los cuales a finales de 2000 había entregado casi tres millones. Sin embargo, el presidente Putin ya tenía puesto su punto de mira sobre la pequeña república y colaboró principalmente en el terreno militar, con intención de sofocar los levantamientos del MIU. Moscú puso en marcha diversos programas entre los que se encontraba el de formación de guardias de frontera y, en el marco del Tratado de Tashkent, aceptó, en mayo de 2001, participar en la formación de una fuerza de reacción rápida multilateral compuesta de 3.000 hombres y en la que también participaban Kazajistán y Tayikistán (Djalili y Kellner 2003: 462). El mismo año, y previo a los atentados del 11-S, el presidente Akayev declaraba que Rusia seguiría siendo el socio estratégico de Kirguizistán en el siglo XXI¹⁴.

Esta tutela rusa fue invertida cuando Occidente lanzó su oferta de aumentar las ayudas al país, lo cual provocó que Akayev volviese su mirada hacia las promesas de ayudas por parte de Washington, del BERD e incluso a la promesa del FMI de condonar una parte de la deuda del país¹⁵. Pero además de los beneficios financieros que pensaba obtener de su alianza con la coalición internacional, le preocupaba también la posición de su vecino Uzbekistán, muy próximo a Washington. Se adelantaba así apoyando las

¹⁴ *Interfax*, 16 de agosto de 2001.

¹⁵ *RFE/RL Newsline*, 21 de noviembre de 2001.

primeras campañas de bombardeos sobre Afganistán, a pesar del temor a represalias talibanes, al saberse vulnerable a penetraciones de fanáticos radicales en su territorio. Tras una primera tímida colaboración y al sucederse los éxitos de la campaña en el norte de Afganistán, los kirguizos, previa consulta a Moscú y a Pekín, permitieron la instalación de bases en su territorio para la campaña en Afganistán, en concreto la base aérea de Manás, en las proximidades de la capital Bishkek¹⁶. En octubre de ese año Rusia consigue llevar a cabo su propuesta de establecer en Manás una base conjunta ruso-kirguiza, llegando a ratificar otros acuerdos bilaterales previos a aquellos acontecimientos. A pesar de todo, China no está tan convencida de la bonanza de estas actuaciones, ya que ve demasiado cerca de su país a las tropas estadounidenses.

Se abre así una especie de lucha de influencias ya que el propio general Tommy Franks se reúne, en enero de 2002, con el presidente Akayev para atraer también la cooperación militar con Kirguizistán, firmando un acuerdo para dos años que incluía la formación de cuadros militares de mando. Para tranquilizar a rusos y chinos, Franks declaró que EEUU no tenía ninguna intención de establecer una base permanente en Asia central. A pesar de todo, su permanencia en la zona sigue levantando sospechas. Hoy es difícil pensar en una convivencia militar ruso-estadounidense en Kirguizistán, pero de momento no se puede pensar en otra fórmula. En este sentido señalaba Paul Wolfowitz que las bases militares utilizadas en Asia central son más de índole política que militar¹⁷, y así lo demuestran las constantes alusiones a esta cuestión en las reuniones de grupos de trabajo bilaterales y multilaterales antiterroristas celebradas en estos años. Bishkek, por su parte, ha aprovechado la ventajosa situación ofrecida por los norteamericanos para conseguir estabilizar su Seguridad en un punto impensable sin esta presencia, con la introducción de inversiones extranjeras directas y su mejora en general de las relaciones económicas con Occidente. Pero sobre todo la desaparición del régimen Talibán tras el 11-S y la represión de los movimientos islamistas radicales, tanto del MIU como de Hizb ut-Tahrir, dieron un respiro al régimen de Akayev para realizar una política más abierta hacia el desarrollo del país, aunque persistían otros como la corrupción, la pobreza endémica o el mal gobierno, que coadyuvaban en buena medida a la permanencia de aquellos movimientos que aglutinan el descontento de la población. El resultado, con otros factores añadidos fue la “revolución de los tulipanes” en las elecciones parlamentarias de 2005, con la defenestración de Akayev y la llegada a la presidencia de Kurmanbek Bakiyev, que de un lado mantiene los compromisos con EEUU, pero con una vuelta hacia la línea moscovita.

¹⁶ A principios de enero de 2002 ya había 1.110 hombres desplegados en Manás, Kirguizistán, (norteamericanos, australianos, daneses, franceses y españoles).

¹⁷ *The Washington Post*, 9 de febrero de 2002.

9.2.3. Tayikistán

Es un caso muy particular dentro de en Asia central, tanto por sus peculiaridades étnicas como por el desarrollo de los acontecimientos que le llevó a una guerra civil. Se hizo inevitable así su colaboración con Rusia. Tras la toma del poder por los comunistas, un clima de enfrentamiento generalizado lleva a la 201 División Mecanizada Rusa a desempeñar un activo papel en los acontecimientos, que culminan con la actuación de Rusia como Fuerza de Paz, con sus consiguientes consecuencias socioeconómicas. En noviembre de 1992 se disuelve el Gobierno y se impone uno monocolor “que no ocultó su dependencia militar con respecto a la Federación Rusa con la que Tayikistán firmó un tratado de Defensa en mayo de 1993 y a Uzbekistán” (Taibo 1993: 338).

Cuadro 15
Tayikistán

Área:	143.001 km2
Fronteras: Total	3.651 kms.
Afganistán	1.206 kms
China	414 kms.
Kirguizistán	870 kms.
Uzbekistán	1.161 kms.
Población:	7.320.825 habitantes
Capital:	Dushanbé (528.600 habitantes)
Religión:	Musulmana Sunita y Chiíta
Etnias:	Tayikos 79,9%; Uzbecos 15,3%; Rusos 1,1%
Lengua:	Tayiko; Ruso (no oficial)
Esperanza media de vida:	64,94 años
Renta per Capita:	1.600 \$

Gobierno:

Presidente de la República:	Imomail Sharipovich Rakhmonov
Primer Ministro:	Oqil Oquilov



Defensa:

Ejércitos:	Ejército de Tierra; Aire y Defensa Aérea, Fuerzas de Seguridad y Guardia Nacional Presidencial
Efectivos:	7.000-9.000 (año 2000)
Presupuesto de Defensa:	35,4 mill.\$ (año 2001)- 3,9% del PIB (2005)

División administrativa:

2 provincias (viloyat) y 1 provincia autónoma (viloyati mukhtor):

Viloyati Mukhtori Kuhistoni Badakhshon (Khorugh), Viloyati Khatlon (Kurgan=Teppe), Viloyati Sughd (Khujand)

Fuentes: Eurasianet (septiembre 2006); *CIA World Fact Book* (septiembre 2006); *Perry-Castañeda Library Map Collection*, The University of Texas at Austin.

La crisis afgana afectó particularmente a Tayikistán. Su implicación se debe básicamente a la comunidad etnolingüística entre los tayikos de uno y otro lado de la frontera con Afganistán. Factor éste al que hay que añadir que muchos de los refugiados de la guerra en Tayikistán pasaron la frontera hacia Afganistán donde entrarían en contacto con las diferentes facciones del país. La toma del poder por los talibanes llevó al Gobierno de Rabbani a refugiarse en el norte y establecer contactos con los tayikos, convirtiéndose Dushanbé en el centro político de la oposición afgana, y creándose fuertes lazos de cooperación entre ambos. La guerra en la república centroasiática era la principal baza para el establecimiento militar ruso, que además la convertía en el único aliado fiel, a la fuerza, de la ex metrópoli. Para Rusia es el principal punto de apoyo militar con el despliegue de más de 20.000 hombres para la

protección de la frontera con Afganistán, al considerarlo perímetro de Seguridad ruso. Moscú y Teherán fueron los mediadores de la paz en la nueva república de Tayikistán. Aunque, tras el 11-S, también se declararía dispuesta a colaborar con Washington, fue llamada al orden por Moscú, terminando por no autorizar la utilización del territorio tayiko en las operaciones contra Afganistán. Sus estrechos vínculos militares con Moscú no le permitían, aunque así lo declarase, autorizar los sobrevuelos y las operaciones estadounidenses vía Tayikistán. A pesar de todo finalmente, y salvo alguna restricción –la base de Kulyab, a 40 kms. de la frontera afgana–, las tropas de la coalición internacional pudieron utilizar el territorio tayiko para sus operaciones. “A finales de 2001, Tayikistán se había convertido también, junto con Turkmenistán, en una base logística para el abastecimiento de ayuda humanitaria al norte de Afganistán”¹⁸.

El temor a una avalancha de refugiados era la causa principal de las dificultades puestas por Tayikistán, llegando a cerrarse la frontera y reforzando las medidas de Seguridad para evitar represalias eventuales de los talibanes de Kandahar. Es importante para la estabilidad tayika lograr colaborar en la estabilidad afgana. Sin embargo, la situación hoy día sigue siendo inestable, salvando a su capital Kabul¹⁹. El fin de las hostilidades oficiales, si se les puede llamar así, y la intervención del Gobierno de Hamid Karzai, ocho miembros de los cuales eran tayikos, ha supuesto un avance importantísimo en lo que se refiere a la Seguridad tayika. Y aunque en la Loya Jirga, o Asamblea Tradicional, se integrara a un buen número de pashtunes, tayikos y la Alianza Norte siguieron teniendo una posición de preeminencia dentro del Gobierno afgano. En enero de 2002, Tayikistán nombra al primer embajador de Asia central en Kabul, como síntoma del interés en la cooperación en todos los terrenos con su vecino del sur. De paso, Dushanbé salió de su aislamiento internacional, provocado por los más de cinco años de guerra civil. El presidente Rakhmonov abrió contactos a escala internacional – Arabia Saudí, India–, aunque continuó privilegiando las relaciones con Moscú. Trataba de esta manera de reactivar sus contactos comerciales y diplomáticos con sus vecinos en orden a comenzar a salir de la crisis económica generalizada en que estaba sumido el país. Irán fue el siguiente paso en el intento de despegue económico de la nueva república. Dadas sus características etnolingüísticas debía ser el padrino natural de Tayikistán. “El presidente Jatami también anunció que Teherán iba a financiar un estudio de viabilidad para la construcción de una carretera que comunique Irán, Afganistán y Tayikistán, creando así una vía que vincule a los diversos

¹⁸ AFP 3 de enero de 2002 (en Djalili y Kellner 2003: 435).

¹⁹ Ver informe de la ONU: *The situation in Afganistán and its implications for international peace and security: Report of the Secretary-General*. 18 de marzo de 2002. Consejo de Seguridad de la ONU.

componentes de un ‘polo’ persófono hasta hoy segmentado” (Djalili y Kellner 1993: 441).

Varios incidentes enturbiaron la marcha de estas relaciones, que afectaban sobre todo a la parte rusa. Menores, algunos de estos incidentes, aunque sintomáticos eran por ejemplo los contactos con otras potencias distintas de Moscú, como la OTAN y Washington, pensando en evitar el papel periférico que los rusos otorgaban a Tayikistán. Su compromiso militar con EEUU hizo levantar las restricciones sobre abastecimiento de equipos militares al país, pero a pesar de todo ello, la inestabilidad política de Dushanbé invitaba a la prudencia por parte de Washington. La endémica pobreza, la ausencia de riquezas en hidrocarburos como es el caso de otros centroasiáticos, y los problemas con el tráfico de drogas procedente de Afganistán son escollos casi insalvables. Todo ello hace de esta república el Estado más frágil de Asia central.

9.2.4. Turkmenistán

También Turkmenistán firmó su acuerdo con la Federación Rusa, lo que obligaba a estos a ayudar en la creación de un Ejército Republicano. En abril de 1993 había 60.000 efectivos rusos en territorio turkmeno, la cuarta parte de los cuales estaban bajo mando ruso directo, y el resto bajo mando conjunto. Es la más sólida, de entre los Cinco, en las relaciones bilaterales con Rusia.

Cuadro 16
Turkmenistán

Área:	488.000 km ²
Fronteras: Total	3.736 kms.
Afanistán	744 kms
Kazajistán	379 kms.
Irán	992 kms.
Uzbekistán	1.621 kms.
Población:	5.179.571 habitantes
Capital:	Ashgabad (462.600 habitantes)
Religión:	Musulmana/Ortodoxa Oriental
Etnias:	Turkmenos 85%; Rusos 4%; Uzbekos 5%
Lengua:	Turkmeno; Ruso; Uzbeko
Esperanza media de vida:	68,6 años
Renta per Capita:	8.000 \$
Presidente de la República :	Gurbanguly Berdimuhamedov
Presidente del Gobierno:	Gurbanguly Berdimuhamedov



Defensa:

Ejércitos	: Ejército de Tierra; Aire y Defensa Aérea, Marina, Tropas de Frontera; Tropas de Interior y Guardia Nacional
Efectivos	34.000 (año 2000)
Presupuesto de Defensa	90 mill.\$ (año 1999)- 3,4% del PIB

División administrativa:

5 provincias (welayat):

Ahal Welayaty (Ashgabat), Balkan Welayaty (Balkanabat), Dashoguz Welayaty, Lebap Welayaty (Turkmenabat), Mary Welayaty

Fuentes: Eurasianet (septiembre 2006); *CIA World Fact Book* (septiembre 2006); *Perry-Catañeda Library Map Collection*, The University of Texas at Austin.

Es el único país del llamado cinturón del norte de Afganistán que decide deliberadamente quedarse fuera de la coalición internacional, atendiendo al estatuto de neutralidad permanente del cual se dotó al poco de proceder a su independencia. En este caso la definición de régimen autoritario va más allá. Dirigido por Sapamurat Niyazov, autoproclamado padre de todos los turkmenos (Turkmanbasi) el régimen estaba centrado en el culto a la personalidad del líder. A ello hay que añadir sus buenas relaciones con el régimen Talibán, pendiente siempre de la construcción de un gasoducto que uniera sus campos de extracción con Pakistán, vía Afganistán. Ya en 1999 el presidente Niyazov solicitaba el reconocimiento del régimen de Kandahar por parte de la comunidad internacional. La única salida, aparte de ésta, para la

exportación de su gas, que no fuera Rusia, es Irán, con el que mantenía sus diferencias respecto al Mar Caspio. Esta es precisamente la diatriba que enfrenta los intereses de los cinco países ribereños, el estatuto del Mar Caspio, aún teóricamente sin resolver, pero que en la práctica figura resuelto. El difícil equilibrio de fuerzas en el Caspio produce alianzas entre unos y otros sin llegar a una solución deseada por todos. Azerbaiyán se enfrenta a Turkmenistán por el campo de Serdar (Kyapaz en azerí) y donde Irán juega un ambiguo papel para no perder ninguna de las oportunidades existentes. La alianza irano-rusa en esta cuestión también se hace evidente, de forma que incluso las declaraciones Jatami-Putin no llegan a ser criticadas por Ashgabad (Djalili y Kellner 1993: 456).

Es también uno de los países que antes tenía interés por prescindir de Rusia, utilizando en ocasiones a Irán como contrapeso en sus relaciones. Aunque se consiguiera llegar a un casi acuerdo en enero de 2002 sobre el tránsito del gas turkmeno vía Rusia, nunca han estado de acuerdo sobre el estatuto del Mar Caspio.

Respecto a EEUU, se negaron desde un principio a acoger tropas estadounidenses en su territorio, a pesar de todo lo cual permitieron el paso de convoyes de ayuda humanitaria y se convirtió en una base logística esencial para el traslado de ayuda a Afganistán. Sin embargo, la presencia estadounidense y aliada en la zona era una oportunidad para reactivar sus planes respecto al gasoducto transafgano que no podía dejar escapar. En febrero de 2002 el entonces presidente pakistaní, Pervez Musharraf, y el presidente afgano, Hamid Karzai, se mostraron solidarios con el proyecto, mientras Washington animaba a la intervención turkmena en la reconstrucción afgana. Ciertamente todavía hoy, y a pesar de las buenas intenciones sobre la mesa, no se ha conseguido progresar mucho en este terreno, siendo afectada de forma directamente proporcional tanto la estabilidad afgana como las relaciones indo-paquistaníes. Esta idea tampoco es bien vista por Teherán y por Moscú, al convertirse en el principal y directo competidor en la zona en el mercado del gas. En el caso ruso, Niyazov invitó a participar en el proyecto a las grandes empresas rusas –como Gazprom, Itera, o Rosneft–.

El régimen turkmeno del presidente Niyazov se vio, hasta su fallecimiento en diciembre de 2006, inmerso en la inestabilidad política debido a las crisis internas y a la represión de cualquier voz discrepante. Ello llevó a la tensión constante y a varios intentos de atentar contra su vida. Su interés en el vecino Afganistán estaba más centrado en el negocio que en la minoría turkmena que lo habita. Su sucesor, Gurbanguly Berdimuhamedov, hijo no reconocido del fallecido presidente, convocó a elecciones el 11 de febrero de 2007, en las cuales resultó elegido con el 89,2% de los votos. La oposición política aseguró

que el porcentaje de participación no superó el veinticinco por ciento, frente al 98% oficial, y denunció la existencia de fraude. Mientras, el nuevo presidente Berdimuhamedov ha implementado algunas reformas a las políticas aplicadas hasta el momento, como la eliminación del nombre de su predecesor de la bandera nacional o la derogación de una ley que exigía dos años de trabajos antes para poder ingresar a la universidad, pero a pesar de todo ha ratificado la continuidad del rumbo político encarado por Nyazov.

9.2.5. Uzbekistán

El caso de Uzbekistán es el contrario que el de Turkmenistán. En 1992 establece una Guardia Nacional que abre el camino a las Fuerzas Armadas propias. Se reforzaría el vínculo con Rusia por las amenazas de Tayikistán y Afganistán y se firma un acuerdo de movilización conjunta para maniobras ruso-uzbekas.

Cuadro 17
Uzbekistán

Área:	447.001 km ²
Fronteras: Total	6.221 kms.
Afganistán	137 kms
Kazajistán	2.203 kms.
Tayikistán	1.161 kms.
Kirguizistán	1.099 kms.
Turkmenistán	1.621 kms.
Población:	28.268.440 habitantes
Capital:	Tashkent (2.107.600 habs.)
Religión:	Musulmana/Ortodoxa Oriental
Etnias:	Uzbekos 80%; Rusos 5,5%, Kazajos 3%; Karakalpakos 2,5%; Tártaros 1,5
Lengua:	Uzbeko; Ruso; Tayiko
Esperanza media de vida:	64,58 años
Renta per Capita:	2.200 \$

Gobierno:

Presidente de la República:	Islam Abduganievich Karimov
Primer Ministro:	Shavkat Mirziyayev



Defensa:

Ejércitos	: Ejército de Tierra; Aire y Defensa Aérea; Guardia Nacional; Fuerzas de Seguridad.
Efectivos	74.000 (año 2000)
Presupuesto de Defensa	200 mill.\$ (año 1997)- 2% del PIB

División administrativa:

12 provincias (viloyat), 1 república autónoma (respublika), y 1 ciudad (shahar):

Andijon Viloyati, Buxoro Viloyati, Farg'ona Viloyati, Jizzax Viloyati, Namangan Viloyati, Navoiy Viloyati, Qashqadaryo Viloyati (Qarshi), Qaraqalpog'iston Respublikasi (Nukus), Samarqand Viloyati, Sirdaryo Viloyati (Guliston), Surxondaryo Viloyati (Termiz), Toshkent Shahri, Toshkent Viloyati, Xorazm Viloyati (Urganch).

Fuentes: Eurasianet (septiembre 2006); *CIA World Fact Book* (septiembre 2006); *Perry-Catañeda Library Map Collection*, The University of Texas at Austin.

El otro hito importante que transforma las relaciones y la dirección de las políticas de Seguridad son los disturbios en el Valle de Ferghana donde tratan de asentarse y tomar como centro de operaciones los radicales fanáticos provenientes de diversos grupos. Así se originan diversas operaciones militares antiterroristas durante los veranos de 1999 y 2000, en las que participa Uzbekistán.

Las opciones militares de Uzbekistán son bien diferentes de las de sus vecinos, ya que por una parte se beneficiaba desde hacía años de una política exterior de cierta autonomía respecto a Moscú, y, además, realiza una cooperación militar con Washington con especial relevancia. Así como los

Cinco son miembros del programa PfP de EAPC, dentro de la OTAN, Uzbekistán se lo toma con más seriedad que sus vecinos. En este sentido, oficiales uzbekos participan activamente en diversos ejercicios militares junto a EEUU, y colabora con más efectivos en CENTRASBAT (Central Asia Bataillon). “En este marco, Tashkent participó al lado de contingentes norteamericanos en maniobras llevadas a cabo en 1997 en Kazajistán y Uzbekistán, en 1998 en Kirguizistán y Uzbekistán, y en septiembre de 2000 en Kazajistán” (Djalili y Kellner 1993: 444). Sus relaciones bilaterales entran de lleno en la práctica occidental de intercambio de oficiales y mandos de los ejércitos para su formación, contando, incluso, con la participación de comandos especiales de las Fuerzas Armadas estadounidenses en la formación de unidades especializadas antiterroristas.

A finales de los noventa la Administración estadounidense había perdido interés por sus relaciones con Asia central, volviéndose en toda la región, de alguna forma, a la esfera de influencia rusa, e incluso china. En Uzbekistán Rusia ofrecía ayuda en la lucha contra el MIU, firmando diversos acuerdos bilaterales con Tashkent para la protección ante la eventualidad de los ataques terroristas de la organización. Son las campañas mencionadas de los veranos de 1999 y 2000. El presidente Islam Karimov temía depender seriamente de Moscú e intentaba hacer algún tipo de aproximación al régimen Talibán, jugando la baza diplomática. Dichas conversaciones fracasaron dando pie a la vuelta a la tutela de Moscú. Karimov anunciaba, en mayo de 2001, su apoyo a la política rusa de Putin en Asia central, siendo la presencia rusa “una garantía fundamental de Seguridad y estabilidad en la región”²⁰, e incluso su inclusión en la fuerza de reacción rápida que agrupaba a Rusia, Armenia, Bielorrusia, Kirguizistán, Tayikistán y Kazajistán. Aunque en el fondo el presidente Karimov seguía estando interesado, en su línea de ser militarmente independiente, en la relación con Washington.

Así se produjo tras los acontecimientos del 11-S. Uzbekistán dispuso de la oportunidad esperada de renovar sus lazos con EEUU y reforzar su peso como potencia principal en Asia central. El 24 de septiembre comenzaron a llegar a Uzbekistán efectivos norteamericanos, previamente admitidos por Putin. Karimov anunció, en octubre, la apertura de su espacio aéreo a las fuerzas estadounidenses, pero únicamente con fines humanitarios y de Seguridad. El despliegue de las tropas sobre el terreno se aceleró, y se firmaron diversos acuerdos autorizando, además de la utilización del espacio aéreo, la utilización de instalaciones dentro de uno de los aeropuertos uzbekos, siempre y cuando fuese para la realización de operaciones

²⁰ *Uzbekistán. Russia discuss economic, military cooperation*, RFE/RL Newslines, 7 de mayo de 2001.

humanitarias²¹. De aquí surgió la permanencia en cierto grado de las relaciones bilaterales permanentes para la cooperación técnica y militar entre ambos países. Todo ello culminó con la firma de una declaración común sobre asociación estratégica y cooperación, en marzo de 2002, y donde Washington se comprometía a apoyar la independencia y la integridad de Uzbekistán, reforzando la Seguridad respecto a su entorno. El resultado es el despliegue de más de 2.000 hombres en la base militar de Janabad, implicados en las operaciones estadounidenses en Afganistán. Y hasta que no finalice la presencia de tropas en este país no se podrá aclarar en qué situación quedan los vecinos de Asia central, ya que las negociaciones sobre la base citada no tienen fecha de finalización, llegando a pensarse en la posibilidad de una instalación indefinida. Con esta alianza, Uzbekistán refuerza su papel en la escena internacional, ya que además su colaboración con EEUU refuerza la presencia de unas Fuerzas Armadas, las uzbekas, que a pesar de sus problemas son las más importantes en cuanto a capacidades y efectivos de todas las repúblicas de Asia central.

Otra de las excusas es la cooperación antiterrorista, de forma que la intervención militar extranjera ha reforzado la Seguridad uzbeka y el decrecimiento de la amenaza del MIU, debilitado tras las operaciones estadounidenses en Afganistán, directamente en los campamentos del movimiento en aquel país. Esta es una prioridad de todos los Gobiernos centroasiáticos, la lucha contra el radicalismo islamista, además de una conexión étnica importante con su vecino del sur, al igual que Tayikistán. Es decir, su implicación, así lo entendió el presidente Karimov, directa. Así consiguió incluso, del Gobierno provisional afgano, la entrega de un elevado número de miembros del MIU que estaban detenidos²². En el terreno de la cooperación también existen numerosos proyectos en distintos terrenos, sobre todo en la renovación y puesta en marcha de infraestructuras viarias, gracias a la inicial ayuda militar recibida de Washington, que fue acompañada de una promesa de importante ayuda económica. Se comprometieron a cubrir necesidades vitales en los terrenos de la educación, la sanidad, infraestructuras, y tratamiento de aguas, entre otros, debiendo Uzbekistán implicarse a fondo en la democratización política y económica del país. Todo esto está recogido en la citada declaración, aunque la situación no merezca mucha confianza por parte del régimen autoritario de Karimov. “Estados Unidos se arriesga a enfrentarse a un dilema hartamente conocido: continuar apoyando a un régimen autoritario en nombre de sus intereses estratégicos o respetar sus propios principios de libertad y de democracia. El dilema es ya evidente a los ojos de la

²¹ *Joint Statement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Uzbekistan*, Washington DC, 12 de octubre de 2001. En *Eurasia Insight*, 18 de octubre de 2001.

²² BBC, 28 de mayo de 2002.

administración Bush, que ha multiplicado los contactos con las otras repúblicas de Asia central” (Djalili y Kellner 1993: 453).

El alineamiento de Tashkent con Washington no ha sido bien visto por las potencias vecinas, China y Rusia, y así lo hicieron patente durante la reunión de la Organización de Cooperación de Shanghai en enero de 2002. Karimov es consciente de que no puede aislarse en la región mediante una alianza con EEUU por lo que obvia siempre la cuestión cuando se trata de foros regionales como el que hemos visto²³, inclinando en cada momento la balanza en función de sus intereses, en ocasiones, personales.

9.2.6. Intereses geoestratégicos

Estos nuevos Estados componen una parte de lo que desde el punto de vista ruso se denomina el *near abroad* o extranjero cercano. El siguiente escalón será el *far abroad* o extranjero más lejano, los países fronterizos con los primeros. Persiste, en el caso ruso, cierta continuidad del Nuevo Pensamiento con anteriores teorías soviéticas. La nueva estrategia de la política exterior rusa está dentro de un esquema de política exterior global puesto en marcha tras la Guerra Fría. Según señalaba Ivanov: “Han surgido nuevos retos y amenazas a la Seguridad global, entre ellos, como se ha mencionado antes, los conflictos regionales e interétnicos, el separatismo militante, el terrorismo internacional y el crimen organizado” (Ivanov 2002: 95). Y aunque todo ello defina fielmente cuál es el problema global, está haciendo una muy clara referencia a los problemas generales y particulares de las cinco repúblicas de Asia central.

Este entorno estratégico ha cobrado una relevancia espectacular dentro del panorama internacional. Por las características propias de la región, de un lado, y por la propia desestabilización del sistema posterior a la Guerra Fría, donde, además, Rusia puede jugar diversos e importantes papeles, desde el de potencia con derecho de injerencia hasta el de desentendimiento absoluto de los problemas internos de determinados Estados. Salvo en el caso de Uzbekistán, donde en seguida se tomó la decisión de creación de unas Fuerzas Armadas propias, en el resto de las repúblicas Rusia seguía controlando la mayor parte de los efectivos, excepción hecha de Tayikistán donde el control era único gracias a la aquiescencia del Gobierno republicano.

²³ Ver más adelante Capítulo 10 el epígrafe 10.2. “Instituciones regionales auspiciadas por potencias internas”.

Rusia, que sigue siendo la potencia tutora, comienza a desplegar una nueva política en materia de Seguridad, al denominar y reconvertir sus operaciones en el exterior, aunque sea en el *near abroad*, como Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La palabra rusa es *mirotyorcheski* que identifica el proceso de “creación de paz” más ambicioso que el de “mantenimiento de paz”²⁴. Es un intento de presentar a las tropas rusas como Cascos Azules de la ONU aunque no tenga la misma legitimidad internacional, y, además, estaba afectado todo ello por la participación rusa dentro del territorio de la Federación en conflictos como el de Chechenia.

Tres son los efectos de los cambios en la organización militar rusa tras la Guerra Fría, en lo que respecta a su política exterior en el *far abroad*: la desaparición del escudo protector de la Federación Rusa, con los nuevos Estados surgidos en Asia central; los temores hacia el Sur, en concreto a la situación inestable en Afganistán, Pakistán o Turquía; y las pérdidas de territorio en los mares Báltico y Negro, a favor de Ucrania o Georgia, con problemas en las flotas (Taibo 1993).

9.2.7. Intereses nacionales y globalización

Para averiguar los fundamentos sobre los que se basan las políticas del ámbito de la Seguridad en los Cinco nos hemos de remitir a sus recientes textos fundamentales donde se expresan sus intereses nacionales, en términos puramente realistas. Estos vienen marcados por sus respectivas herencias históricas y culturales, circunstancias geográficas, aspiraciones colectivas y expectativas y posibilidades. Normalmente se expresan en sus textos constitucionales aprobados, en este caso, con mayor o menor premura, a imitación de otros textos occidentales donde se hacen patentes dichos intereses. Son los objetivos del Estado en su conjunto y remiten normalmente la defensa de los intereses a las Fuerzas Armadas. Serán analizados los textos constitucionales donde se señalan las labores de los ejércitos, sin embargo estos textos fundamentales remiten habitualmente a otras normas de rango inferior que regulan más concretamente las actividades a desarrollar por las Fuerzas Armadas en los ámbitos de la Seguridad y la Defensa. Veamos qué dice la letra de las Constituciones.

²⁴ Para todo lo relacionado con procesos y Operaciones de Mantenimiento de la Paz ver LYNCH, Doy (2002) *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS*, Londres:MacMillan Press Ltd.

9.2.7.1. Constituciones y arquitectura institucional

La Constitución de Kazajistán²⁵ consta de 90 artículos repartidos a lo largo de nueve Secciones. Extractamos los capítulos en los que hace referencia directa a la Seguridad:

Sección II, De los derechos individuales y de los ciudadanos.

Artículo 8.

La República de Kazajistán deberá respetar los principios y normas del derecho internacional; la consecución de una política de cooperación y relaciones estables con los Estados vecinos, su igualdad y la no injerencia en sus asuntos internos; trabajar por la paz en disputas internacionales y renunciar al uso primario de la fuerza militar.

En lo que respecta a la regulación de las Fuerzas Armadas, del servicio militar en concreto, regula su obligatoriedad en el siguiente artículo, encuadrado en la misma Sección:

Artículo 36.

1. La Defensa de la República de Kazajistán es una tarea sagrada y responsabilidad de todos los ciudadanos.

2. Los ciudadanos de la República deberán cumplir el servicio militar de acuerdo con los procedimientos y en las formas que establezca la ley.

Artículo 37.

Los ciudadanos de la República de Kazajistán deberán respetar la protección de la herencia cultural e histórica, y preservar sus monumentos y su cultura.

Entre las obligaciones del presidente de la República, expresadas en el Artículo 43, punto 1, se sitúan:

Artículo 43.

El Presidente de la República:

(...)

12. actúa como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la República; nombra y destituye a los Jefes de Estado de los Ejércitos de las Fuerzas Armadas;

(...)

16. ante la eventualidad de serias e inmediatas amenazas contra las instituciones democráticas de la República, su independencia e integridad territorial, estabilidad política de la República, (...) tomará medidas, causadas por un estado de emergencia en todo el territorio o en zonas particulares de

²⁵ *Constitución de Kazajistán.* Fuente: Analysis and Strategic Research Center (ASRC) of the Administration of the President of the Republic of Kazakhstan. Artículos seleccionados.

Kazajistán, e informa inmediatamente al Parlamento sobre el uso de las Fuerzas Armadas de la República;

17. en caso de agresión contra la República o amenazas externas inmediatas contra su seguridad, el Presidente podrá imponer la ley marcial en todo el territorio de la República o en áreas determinadas, declarar una movilización parcial o total e informará inmediatamente al Parlamento de la República al efecto;

18. forma la Guardia Republicana así como la Guardia Presidencial subordinadas al Presidente.

Por su parte el Parlamento, en la Sección IV a él dedicada en la Constitución, tiene reservadas las siguientes funciones referidas a las Fuerzas Armadas:

Artículo 53.

El Parlamento en sesión conjunta de las Cámaras:

(...)

9. adoptará las decisiones concernientes al uso de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de las obligaciones internacionales de apoyo a la paz y la Seguridad a propuesta del presidente de la República.

La Constitución kirguiza, de octubre de 1998, está dividida en ocho capítulos y se compone de 97 artículos²⁶. Según señala en su preámbulo, aspira a asegurar la convivencia entre todas las nacionalidades que conforman la república, protegiendo y desarrollando los intereses de todas y cada una de ellas, que “junto con los kirguizos, conforman el pueblo de Kirguizistán”. Sobre las Fuerzas Armadas señala en el capítulo primero *La República de Kirguizistán* dentro de la Sección II *Estructura y actividades del Estado*, en su artículo 8, lo siguiente:

Artículo 8.

(...)

4. No está permitido en la República de Kirguizistán lo siguiente:

(...)

la pertenencia a partidos políticos por parte de militares (...)

Artículo 9.

1. La República de Kirguizistán no tiene objetivos expansionistas, de agresión ni reclamaciones territoriales, que deban ser resueltas por la fuerza militar. Renuncia a la militarización de la vida estatal, y la subordinación del Estado y su actividad a los propósitos de la guerra. Las Fuerzas Armadas de la

²⁶ *Constitución de Kirguizistán*. Fuente: UNPAN - United Nations Online Network in Public Administration, 2003. Artículos seleccionados.

república Kirguiza serán formadas en concordancia con los principios de autodefensa y de defensa suficiente.

2. El derecho a iniciar la guerra sólo se reconocerá en los casos de agresión contra Kirguizistán u otros Estados ligados por responsabilidades de defensa colectiva. En cada caso, deberá existir un permiso para que unidades militares de las Fuerzas Armadas atraviesen las fronteras de la República Kirguiza por decisión de la Asamblea Legislativa adoptada por no menos de los dos tercios del total del número de diputados.

3. Está prohibido el uso de las Fuerzas Armadas para resolver conflictos políticos internos. Las fuerzas militares podrán ser utilizadas para luchar contra catástrofes naturales o circunstancias similares.

(...)

Artículo 10.

1. El estado de emergencia sólo podrá ser impuesto en casos de desastres naturales, amenaza directa a la estructura constitucional, desórdenes en masa acompañados de violencia y amenaza de la vida, de acuerdo con los límites establecidos en la ley constitucional.

2. El estado de emergencia en la República Kirguiza sólo podrá ser impuesto por la Asamblea Legislativa, salvo para localidades particulares donde las circunstancias demanden medidas urgentes, que podrá ser impuesto por el Presidente de la República con inmediata notificación, el mismo día, a la Asamblea Legislativa que debe ratificar el acto del Presidente antes de tres días. En ausencia de dicha confirmación el estado de emergencia queda cancelado.

3. La ley marcial en Kirguizistán debe ser impuesta por la Asamblea Legislativa sólo en caso de agresión contra la República Kirguiza.

(...)

Ya en el Capítulo 2, de los ciudadanos, en su Sección III, dedicada a los derechos y obligaciones del ciudadano dice:

Artículo 24.

Los ciudadanos de la República Kirguiza tiene el derecho y el deber de defender la Patria. Los ciudadanos realizarán el servicio militar con los límites y en las formas establecidas por la ley.

Y en el Capítulo 3, dedicado al Presidente de la República, cuando refiere sus poderes en la Sección II dice:

Artículo 46

(...)

9. El Presidente de la República Kirguiza es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, y nombra y destituye a los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos de las Fuerzas Armadas de la República Kirguiza.

La Constitución de Tayikistán se firmó en 1994, y consta de 100 artículos divididos en nueve capítulos²⁷. Las cuestiones de Seguridad y Defensa están tratadas en los siguientes artículos:

Capítulo 2: Derechos, libertades y obligaciones básicas de las personas y los ciudadanos.

Artículo 43.

La defensa de la patria, la protección de los intereses del Estado, y el mantenimiento de la independencia del Estado, la Seguridad, y las fuerzas de la defensa son una obligación sagrada de los ciudadanos. Los procedimientos para la realización del servicio militar serán determinados por la ley.

(...)

Capítulo 4. El Presidente.

Artículo 69.

El Presidente de la República de Tayikistán:

(...)

9. a petición del ministro de Justicia, nombra y destituye a los jueces de Cortes Militares, la Corte de la región autónoma de Gorno-Badajchá, y las regionales, la ciudad de Dushanbé, las ciudades, y los distritos de Cortes.

(...)

17. es el Comandante en Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas de Tayikistán, nombra y destituye a los Jefes de las tropas de las Fuerzas Armadas de Tayikistán;

18. en caso de una amenaza real a la Seguridad del Estado, declara la ley marcial mediante decreto que debe ser aprobado por el Parlamento;

19. declara el estado de emergencia sobre todo el territorio de la república o en determinadas localidades, mediante decreto que inmediatamente debe ser aprobado por el Parlamento y notificado a la Organización de Naciones Unidas;

20. forma y preside el Consejo de Seguridad Nacional.

(...)

La Constitución turkmena, adoptada en Ashgabad el 18 de mayo de 1992, está dividida en ocho Secciones y se compone de 116 artículos²⁸. Los que se refieren a las Fuerzas Armadas y la Seguridad son los siguientes:

Sección I. Bases del orden constitucional.

Artículo 12.

En orden a proteger su soberanía, Turkmenistán tiene sus propias Fuerzas Armadas.

²⁷ *Constitución de Tayikistán*. Fuente: UNPAN, United Nations Online Network in Public Administration. Artículos seleccionados.

²⁸ *Constitución de Turkmenistán*. Fuente: Eric W. Sievers and LEEP 1997. Artículos seleccionados.

Sección II. Derechos, libertades y obligaciones básicos de las personas y los ciudadanos.

Artículo 38.

La defensa de Turkmenistán es un deber sagrado para cada persona. Para los ciudadanos de Turkmenistán, se establece que los hombres están obligados a realizar el servicio militar general.

Sección III. Sistema de órganos de poder.

Capítulo III: El Presidente de Turkmenistán.

Artículo 57.

El Presidente de Turkmenistán:

(...)

3. Es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, emite órdenes de movilización parcial o global o utiliza las Fuerzas Armadas con la subsiguiente aprobación del Consejo del Pueblo, y nombra a los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas.

La Constitución de Uzbekistán, fue adoptada el 8 de diciembre de 1992, y contiene cinco partes, más una sexta dedicada a la reforma constitucional, a su vez divididas en capítulos, y consta de 128 artículos²⁹. Los capítulos dedicados a la Defensa son:

Segunda Parte. Derechos humanos y civiles básicos.

Capítulo 11. Deberes de los ciudadanos.

Artículo 52.

La defensa de la República de Uzbekistán es la obligación que tienen todos los ciudadanos de la República de Uzbekistán. Los ciudadanos están obligados a realizar el servicio militar o un servicio alternativo de acuerdo con el procedimiento establecido por ley.

(...)

Quinta Parte. Organización de la autoridad estatal.

Capítulo 9. El Presidente de la República de Uzbekistán.

Artículo 93.

El Presidente de la República Uzbekistán debe:

(...)

16. servir como Comandante en Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas de la República y está autorizado para nombrar y destituir a los Jefes de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas y conferir rangos militares.

(...)

Capítulo 26. Defensa y Seguridad.

Artículo 125.

²⁹ *Constitución de Uzbekistán.* Fuente: Uzbekistan Development Gateway Team 2000. Artículos seleccionados.

Las Fuerzas Armadas de la República de Uzbekistán serán formadas para defender la soberanía del Estado y la integridad territorial de la República de Uzbekistán, así como la convivencia pacífica y la Seguridad de los ciudadanos. La estructura y organización de las Fuerzas Armadas será determinada por ley.

Artículo 126.

La República de Uzbekistán mantendrá sus Fuerzas Armadas para asegurar su Seguridad en un nivel de suficiencia razonable.

No ha lugar aquí realizar un examen comparativo constitucional, o legal, de las cinco constituciones. Sin embargo sí podemos, en lo que se refiere a Seguridad, realizar una serie de comentarios muy útiles para la definición de los intereses nacionales de cada una de las nuevas repúblicas con las tomas de posición respecto a sus respectivas políticas. Todo ello desde una perspectiva realista de los intereses definidos en términos de poder. La comparación sería más profunda si nos remitiéramos a los modelos de constituciones utilizados para la elaboración de estos textos, sin embargo ello escaparía al objeto de esta investigación.

Las fechas de adopción de los textos fundamentales indican también el ánimo legislativo constituyente de todas. Nos encontramos con que las de Uzbekistán y Turkmenistán son las más firmes y las primeras en aprobarse, ambas en 1992, mientras que la tayika se remonta al tránsito final de la guerra civil (1992-1997) en la república, es de 1994, y la kirguiza es de 1998. Aunque todos parecen textos sacados de una misma fuente, las diferencias a la hora de establecer determinados mecanismos para la Seguridad son diversos y contienen notables diferencias. Respecto a las convergencias vemos cómo en todos los casos son unas constituciones presidencialistas, y contemplan el mando de las Fuerzas Armadas en la persona del Jefe del Estado, aunque para los casos de estados de emergencia e implantación de la ley marcial, que queda al arbitrio del Presidente, necesitan, con mayor o menor agilidad, de la aquiescencia de sus respectivos Parlamentos. No queda recogido aquí, pero la variedad de instituciones parlamentarias depende fundamentalmente de la tradición de cada una de las repúblicas, desde los Oli-Majlisi como el de Tayikistán, que a veces se traduce directamente como Parlamento aunque cada uno de ellos con distintas atribuciones, hasta la Asamblea Popular de Turkmenistán.

Todos coinciden también, además de en otorgar el mando supremo de las Fuerzas Armadas al Presidente, en la filosofía de la Defensa en un sentido obligatorio y “sagrado”, estableciendo en todos los casos el servicio militar obligatorio. Herencia del sovetismo y necesidad de dotar a las Fuerzas Armadas. Sería impensable, todavía en la fase inicial en que se encuentran las

repúblicas, una promoción hacia ejércitos profesionales, o mixtos. La mixtificación llega de la mano de las Fuerzas Armadas rusas, que en ningún momento aparece en ninguno de los textos estudiados, permaneciendo todavía, en el terreno de la Seguridad (en referencia a los guardias de frontera), gran cantidad de efectivos rusos en los territorios centroasiáticos. El caso turkmeno señala expresamente que el servicio militar es obligatorio para los hombres, no para las mujeres, cuestión que dejan de forma ambigua el resto de textos, que hablan de ciudadanos o nacionalidades.

Es llamativo ver cómo el problema étnico entra de lleno también en los textos, y mención especial merece el caso kirguizo donde se señala que deben protegerse los intereses de todas y cada una de ellas (las etnias), que “junto con los kirguizos, conforman el pueblo de Kirguizistán”. El crisol de etnias que supone Asia central y la homogeneización a la soviética obliga de entrada a todos ellos a realizar precisiones en este sentido en sus preámbulos, con la intención de proteger a todos los habitantes de sus respectivos territorios, sea cual sea su etnia. La construcción nacional, o la invención de naciones de Oliver Roy, toma carta de naturaleza en las propias constituciones. El caso kirguizo, como hemos comprobado, es especial ya que a lo largo de todo el texto utiliza tanto la denominación de República de Kirguizistán como República Kirguiza para referirse a la nacionalidad o a la etnia dominante, respectivamente.

Al uso de los textos occidentales deja para fases posteriores legislativas el desarrollo de leyes que refuercen el sentido y concreten las actividades de las respectivas Seguridades nacionales. En el caso tayiko es de reseñar que cuando se refiere a las causas para la declaración de un estado de emergencia, o a la intervención armada, recurre, además de a la necesidad del consentimiento de su Parlamento, a la información también inmediata a la ONU. En los casos de estado de emergencia su implantación parcial, en poder del Presidente de las respectivas repúblicas, tiene algunas diferencias. En el caso de Tayikistán se nombra la región autónoma de Gorno-Badajchá y el distrito de la capital Dushanbé, debido a sus especiales composiciones étnicas y sus también especiales condiciones políticas y el reciente pasado de conflicto. Los problemas políticos de Asia central están vertebrados por las nociones de etnia y clan, estos últimos consisten en grupos de solidaridad, sea cual sea su base sociológica (tribal, familiar, regional u otra). En Tayikistán, por ejemplo, es más difícil diferenciar entre etnia y grupo de solidaridad donde la intervención política está marcada fuertemente. Las etnias titulares, o macro-etnias, que son los grupos que vieron cómo se les otorgaba una república, son los que han sobrevivido y han dirigido la redacción de estas constituciones. El grupo de solidaridad sólo se reconocería en un principio negativamente. Sin embargo, el grupo de solidaridad tiene su razón de ser tanto en la vida

cotidiana como en la política (Roy 1998). Cobra pues especial relevancia la dirección “nuevorregionalista” de la política centroasiática, debido a esa característica étnico-política particular que se verifica en esta región.

La constitución uzbeka es la que contempla con más firmeza a sus Fuerzas Armadas como garante de la Seguridad de su territorio. Y esto es así por sus características como único país de los Cinco que tiene un principio de ejército capaz de garantizar, más en efectivos que en capacidades, la integridad de sus intereses nacionales sin estar tutelado por potencias vecinas. Ello no quiere decir que no tenga que depender de nadie, en un mundo globalizado en el que el concepto de Seguridad es necesariamente el de Seguridad compartida, sino que entra de plano en el concepto “nuevorregional” de la Seguridad. Señala concretamente que “la República de Uzbekistán mantendrá sus Fuerzas Armadas para asegurar su Seguridad en un nivel de suficiencia razonable”, entrando de lleno en la doctrina militar rusa homónima³⁰. Y es, podríamos decir, la que está al otro extremo del espectro, la constitución de Kirguizistán, la que se acoge a un paso anterior de esta doctrina, años más tarde, cuando señala: “La República de Kirguizistán no tiene objetivos expansionistas, de agresión ni reclamaciones territoriales, que deban ser resueltos por la fuerza militar. Renuncia a la militarización de la vida estatal, y a la subordinación del Estado y su actividad a los propósitos de la guerra. Las Fuerzas Armadas de la república Kirguiza serán formadas en concordancia con los principios de autodefensa y de defensa suficiente”. También como comprobamos en el texto es la única que incluye entre los deberes de las Fuerzas Armadas el atender a las posibles catástrofes naturales como uno de sus intereses nacionales más urgentes, en un plano teórico constructivista. El vector tomado por los Cinco respecto a sus Fuerzas Armadas ha ido tomando una dirección hacia la democratización, la reforma de estructuras y la necesaria puesta en pie de una doctrina que les sea útil en la defensa de sus intereses. Son todavía Estados embrionarios, incluso el caso de Uzbekistán, y supone uno de sus retos enfrentarse a las amenazas y riesgos de forma compartida. En los últimos años, y en distintos grados, todos los nuevos Estados surgidos de la “descolonización” soviética se han ido integrando en los programas OTAN, llegando a verse como una solución inmediata a sus problemas de Seguridad. A pesar de las contrapartidas obtenidas de la participación en estos programas de EAPC, el sentido geoestratégico de cada uno de los Estados y de sus potencias vecinas hacen que todavía sea pronto para hacer una prognosis de los resultados futuros.

³⁰ Ver Capítulo 8 el epígrafe 8.4. “La Seguridad estratégica rusa”.

9.3. Dependencia de Rusia y Seguridad

9.3.1. La industria de Defensa

El estado de los ejércitos nacionales ante el nuevo reto de crear una estructura y obtener unas fuerzas nacionales para poder poner en práctica una Seguridad eficiente en sus territorios parte de una base casi inexistente. Salvo algunos cuerpos y unidades de policía, los nuevos Estados carecían de Fuerzas Armadas propias. Y aunque soldados de distintas nacionalidades y etnias poblaban los ejércitos de la ex URSS, normalmente estaban destacados en lugares distintos al de sus territorios nacionales. A ello hay que añadir que la estructura de mando, incluso respecto a los mandos intermedios, había estado secularmente en poder de los rusos. Se parte pues de un ejército soviético unificado que desaparecerá en un abrir y cerrar de ojos. La posibilidad de garantizar la soberanía de los nuevos países se basaba, además de otros factores, en la creación de ejércitos nacionales propios. En el plano teórico era difícil la definición de amenazas y riesgos para cada uno de los países. En el caso de Kazajistán, por ejemplo, el complicado proceso se planteó en tres etapas: una primera de creación de una administración militar (1992); la reestructuración de las fuerzas kazajas (1993-1996); y la modernización (a partir de 1997) (Djalili y Kellner 2003: 173). A partir de aquí comenzaron a aumentar las inversiones en Defensa, aunque los resultados a corto plazo no conseguían verse rápidamente. Kazajistán era, al tiempo, la república con más presencia rusa, que se manifestaba en el Cosmódromo de Baikonur, el Centro de Alerta de Ataque con Misiles de Balkash; el Sistema de Defensa Antimisiles y Antiaéreos Estratégico de Sary Shagan; y el Sistema de Defensa Táctico Antiaéreo de Emba (ver más adelante Mapa 2 “Instalaciones de industrias de Defensa en Kazajistán”). Es por tanto en Kazajistán donde nos encontramos más “ataduras” al estilo de la herencia soviética con Rusia. Los intereses y la estrategia son evidentes, ya que es la única república que comparte frontera con Rusia. Además de las bases antes descritas, numerosos acuerdos bilaterales en materia de Seguridad solucionan numerosos problemas para ambos, como lo es el de la frontera con China. Rusia puede utilizar a Kazajistán para su “defensa adelantada” y de paso le sirve como proyección de, y para, su poder estratégico. Resuelve también problemas logísticos para viajar más allá de sus fronteras, como por ejemplo el desplazamiento de tropas hacia Tayikistán y el mantenimiento de la 201 División Mecanizada con base en Dushanbé, aunque todo ello le haya llevado a un gran debate sobre la necesidad o no, y la efectividad, de mantener el régimen de Rakhmonov en Tayikistán entre 1997 y 1998. Kazajistán comparte con Rusia 6.846 kilómetros

de frontera, que permanece estable pero con movimientos según las zonas. Por otra parte, además de Kazajistán, Kirguizistán y Uzbekistán están dentro de acuerdos bilaterales con Rusia para el Joint Air Defenses (suscrito también por Georgia y Armenia) (ver más adelante Mapa 3 “Instalaciones de industrias de Defensa en Kirguizistán”).

El otro Estado que pretende la hegemonía regional es Uzbekistán, que decide en 1992 crear unas Fuerzas Armadas operativas. Vemos cómo no era una prioridad para los políticos centroasiáticos, que tenían que poner en marcha antes otro tipo de instituciones para la mejor marcha de sus respectivas repúblicas. En Kirguizistán la cuestión fue más lenta, y la ineficacia de sus fuerzas de partida se puso de manifiesto en los incidentes provocados por fanáticos radicales en Baktem, Valle de Ferghana, en el verano de 1999, teniendo que recurrir necesariamente a la ayuda de sus vecinos. Al no tener fuerza aérea tuvo que recurrir a Uzbekistán que bombardeó la zona, en una operación de dudosa y discutida legitimidad. La consecuencia fue el refuerzo de una escasa fuerza de fronteras kirguiza y el despliegue de tropas en las zonas afectadas. El problema estriba en la dificultad de realizar inversiones en el terreno militar cuando hay otros campos que atender más urgentemente.

La mayoría de los procesos de independencia vienen acompañados de cierto grado de tutela por parte de la antigua Unión Soviética. Especialmente intrincada es la cuestión de los guardias de frontera. El estado de la cuestión refleja claramente los intereses de la Federación Rusa en conservar una estabilidad en las fronteras con el resto de países, ya que tras la Guerra Fría y la independencia ha visto trasladado su “cinturón de Seguridad” más allá de sus fronteras. Ahora, la frontera cercana con China ha dejado de existir para trasladarse a la lejana Yakutia, reconvirtiéndose en frontera con Kazajistán. De esta forma era muy importante para Rusia cerrar acuerdos con todas las repúblicas nuevas en materia de organización y defensa de las fronteras. Mediante la Ley de 1 de abril de 1993 se establecen las Fronteras Estatales de la Federación Rusa, y ya en 1996, el 5 de octubre, Yeltsin establece los principios generales para una política de fronteras de la Federación Rusa³¹.

Al problema se añade la indefinida función de la CEI, en cuyo seno se llega a acuerdos con la intención por parte de Rusia de adelantar sus fronteras volviendo a las antiguas de la Unión Soviética. Se llega a acuerdos concretos con Kirguizistán y Tayikistán, en Asia central, amén de otros con Georgia y Armenia. De esta forma los ciudadanos de estas repúblicas pueden entrar a formar parte del Servicio Federal de Fronteras (Federal Border Service),

³¹ MOCHALOV, Vladimir (Mayor General) (2002) “The Russian Federal Border Service: Lessons for Planning and Establishing Border Security Systems”. Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series n° 5, Ginebra marzo 2002.

siendo su director un miembro del Consejo de Seguridad Nacional Ruso, e imponiéndose una estrategia para desmilitarizar a los guaridas fronterizos.

En muchos casos están sin definir exactamente las delimitaciones de las fronteras, debido normalmente a reclamaciones territoriales de otros países. A ello hay que añadir la extensión de actividades ilegales a lo largo de las fronteras, con tráfico de drogas y armas, y aun incluso de personas, es decir inmigración ilegal. En resumen, la creación de este Servicio Federal de Fronteras pretende fijar la integridad territorial, asegurar la observancia de las leyes y la adecuación y gestión del comercio en las fronteras. Todo ello pendiente siempre de una buena colaboración y cooperación internacional.

Mapa 2

Instalaciones de industrias de Defensa en Kazajistán



Fuente: *Perry-Catañeda Library Map Collection*, The University of Texas at Austin.

Mapa 3

Instalaciones de industrias de Defensa en Kirguizistán

Major Defense Industry Facilities in Kyrgyzstan



727009 (R00688) 1-93

Fuente: *Perry-Catañeda Library Map Coleccion*, The University of Texas at Austin.

Es difícil establecer desde un principio qué fronteras hay que asegurar, pero, sobre todo, quién las tiene que asegurar. En una primera instancia la CEI estableció que se guardarían en común todas las fronteras de la confederación. Armenia, Kirguizistán y Tayikistán delegaron esta protección en Rusia, mientras que Uzbekistán, Ucrania y Moldavia se negaban a cooperar. Kazajistán la ha subordinado a Rusia y la coordinan entre ambos, mientras

que Turkmenistán está guardada por tropas formadas exclusivamente por Rusia. Todo esto parece carecer de importancia, ya que los retos internos tanto de Rusia como de las repúblicas centroasiáticas constituyen un peligro mayor que los externos, sin embargo es un problema que no se puede desatender³². Las soluciones son variopintas, y a veces contradictorias, pero dan como resultado la aplicación de una política “nuevorregionalista” con un eje o hilo conductor único.

Mapa 4 Instalaciones de industrias de Defensa en Tayikistán



Fuente: *Perry-Catañeda Library Map Collection*, The University of Texas at Austin.

³² PAIN, Emil A. (1999) “Contagious Ethnic Conflicts and Border Disputes Along Russia's Southern Flank”, en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute.

Mapa 5

Instalaciones de industrias de Defensa en Uzbekistán

Major Defense Industry Facilities in Uzbekistan



Fuente: *Perry-Catañeda Library Map Collection*, The University of Texas at Austin.

9.3.2. Seguridad propia y/o heredada del sovietismo

Rusia, como principal garante de la Seguridad centroasiática, tiene diversos acuerdos bilaterales con las distintas repúblicas³³. El más importante alcanzado en materia de Seguridad es el Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent, firmado en mayo de 1992 en la capital uzbeka. Para Rusia era importante mantener una posición de liderazgo con la CEI y en concreto en los países de Asia central. El acuerdo se ocupa principalmente de las amenazas exteriores, pero los firmantes se comprometen a no actuar contra los otros firmantes. En un principio lo firmaron 6 de los miembros de la CEI, y 3 más al año siguiente. A pesar de todo, no dio resultados en una primera instancia, y no se creó una fuerza militar común a los países miembros de la CEI. Nadie quería integrarse militarmente. Turkmenistán nunca participó, y Uzbekistán en seguida dejó de participar en los encuentros de expertos militares. En 1999 se decidió prolongar la cooperación por otros cinco años, pero Uzbekistán dejó de renovar su participación, abandonando la organización y poniendo su punto de mira en otras estructuras de integración regional distintas.

La intervención de Fuerzas de Mantenimiento de la Paz, auspiciadas por la ONU, en Tayikistán en 1993, hizo de esta solución el hito principal para la cooperación funcional entre Rusia y los países CEI. Así, Mantenimiento de la Paz se convirtió en locución clave para la cooperación militar. Kazajistán, Kirguizistán y Uzbekistán querían participar como miembros de la Fuerza de Mantenimiento de la Paz, pero en vez de ello, en 1996 crean sus propias Fuerzas de Mantenimiento de Paz con la ayuda mutua y gracias a su adhesión al programa PfP de la OTAN. A pesar del fracaso del marco multilateral para este tipo de integración, la base bilateral permanecerá en todos los países como fórmula para conseguir acuerdos que conduzcan a la Seguridad en la región. Aparece así otra característica “nuevorregionalista” clara, cual es la combinación de aspectos bilaterales-regionales con otros multilaterales-internacionales.

Salvo en Tayikistán, Rusia no ha jugado un papel militar importante en otra república ex soviética. Legalmente no lo puede hacer, salvo por invitación expresa del país determinado, ya que tan sólo el tratado entre Rusia, Uzbekistán y Tayikistán de prevención contra el radicalismo islámico en la región podría indicar algo distinto y nuevo, con legitimación para algún tipo de intervención. Después de la invasión extremista islámica del Valle de Ferghana en Kirguizistán, en verano de 1999, se realizó una coalición contra el terrorismo con Rusia, Uzbekistán, Kirguizistán, Tayikistán, Kazajistán,

³³ JONSON, Lena (2001) “Russia and Central Asia”, en *Central Asian Security. The New International Context*, Washington: Brookings Institution Press.

Armenia y Bielorrusia, que cubría la línea que va desde el Cáucaso hasta el Pamir. Los encuentros de la CEI de enero y junio de 2000 declararon que era necesaria la cooperación para luchar contra el extremismo.

Los países del Tratado de Tashkent, cuando todavía permanecía Uzbekistán, realizaron, entre 1999 y 2000, maniobras conjuntas bajo el presupuesto de incursiones afganas de extremistas en el país en entrenamiento de combate. En octubre de 2000 se decidió, en el Tratado de Tashkent, la creación de tropas conjuntas contra agresiones externas.

A finales de los noventa se crearon diversas categorías de países en su relación con Rusia. De esta forma tenemos a Turkmenistán y Uzbekistán como países fuera del Tratado de Tashkent; Kirguizistán y Kazajistán, que permanecen en el Tratado de Tashkent pero desacelerando su participación en el mismo; y por último Tayikistán, el aliado cercano. Ello indica la debilidad de Rusia ya que su único aliado fuerte en Asia central es el país más débil. La llegada al poder de Putin se vio como la toma de conciencia de las necesidad de retomar su influencia en Asia central, y el intento de atraer otra vez a Uzbekistán en la cooperación militar. “El incremento de las perspectivas rusas en la región permanece como interrogante futuro, y depende de las dinámicas políticas y económicas y la capacidad de compromiso e influencia rusos”³⁴. La dificultad venía también de la incapacidad de identificar los nuevos riesgos y amenazas de la región. Los internos eran superados poco a poco, mientras que los externos, y comunes a todos ellos, fueron rápidamente identificados tras las intervenciones militares de la coalición internacional, y más concretamente con la presencia de tropas de EEUU en la zona, a raíz de la campaña de Afganistán³⁵. El 11-S supone el verdadero punto de inflexión de la Seguridad “nuevorregionalista”.

Los datos económicos respecto a estos países son difíciles de ofrecer sin alejarse demasiado de la realidad, lo que impide realizar un análisis preciso de sus presupuestos de Defensa. Tomemos como referencia los siguientes cuadros:

³⁴ *Id. ant.*, p. 109.

³⁵ Para más detalles sobre la intervención en la guerra de Afganistán ver MALLEY, William (2002) *The Afganistán Wars*, Nueva York : Palgrave Macmillan.

Cuadro 18

Presupuesto de Defensa

	1998	1999
Kazajistán	259	132
Kirguizistán	28	24
Uzbekistán		330
Tayikistán		18
Turkmenistán		242

Expresado en millones de dólares.

Fuente: IISS, *The Military Balance 1999-2000*, Oxford, Oxford University Press

Cuadro 19

Evolución de los efectivos de las Fuerzas Armadas

	1992	2000
Kazajistán	63.000	65.800
Kirguizistán	8.000	9.200
Uzbekistán	15.000	74.000
Tayikistán	6.000	7.000 a 9.000
Turkmenistán	34.000	17.000 a 19.000

Fuente: IISS, *The Military Balance 1999-2000*, Oxford, Oxford University Press

Cuadro 20

Tabla comparativa de los efectivos de las Fuerzas Armadas en Asia central

País	Total Fuerzas Armadas
Kazajistán	65.000
Kirguizistán	9.200
Uzbekistán	74.000
Tayikistán	7.000 a 9.000
Turkmenistán	17.000 a 19.000
Afganistán (futuro ejército)	60.000
China	2.480.000
India	1.173.000
Irán	545.000
Pakistán	587.000
Rusia	1.004.100

Fuente: IISS, *The Military Balance 1999-2000*, Oxford, Oxford University Press

Estas aproximaciones nos ofrecen un panorama de las dificultades para abrirse camino de los nuevos ejércitos nacionales. Sus efectivos no pueden compararse con los de sus vecinos, como se observa en el Cuadro 20 “Tabla comparativa de los efectivos de las Fuerzas Armadas en Asia central”, con la comparativa de los efectivos de las Fuerzas Armadas en la región. Y por lo que respecta a capacidades, mucho menos, ya que viven rodeados de potencias nucleares. En un prisma regional vemos cómo el uzbeko, aunque no es el mayor, sí es el más preparado. Incluso frente a las fuerzas talibanes tendría poco que hacer solo. El problema era la antigua dependencia de la URSS. Aunque respecto a capacidades sí que heredaron algunos de los materiales de la extinta Unión Soviética, no han sido suficientes a la hora de poner en pie un ejército operativo. La descapitalización viene también por el lado humano, ya que la mayoría del personal cualificado para manejar determinado tipo de armamento también provenía de Rusia. En Kazajistán, por ejemplo, el 97% de los oficiales eran rusos y la diáspora postindependencia fue denunciada como “un irremediable acortamiento de cuadros de mando, ingenieros y técnicos”³⁶.

9.3.2.1. *Uzbekistán*

Es el más poblado y más avanzado militarmente de los países de Asia central. El más firme, aparentemente, de entre sus aliados, redujo su cooperación en 1995-96. Hoy ya no quedan destacamentos ni instalaciones rusas en Uzbekistán. Además, en 1999, cuando Tashkent sale del Tratado de Seguridad Colectiva, se muestra contrario a las políticas militares rusas en países de la CEI. Esto significa la sanción de la participación en Tayikistán y sus esfuerzos por crear una base militar rusa allí. Uzbekistán se integra en el GUAM, grupo de países de la CEI formado por Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia, y es visto por los analistas como un “bloque militar anti-ruso dentro de la extinta Unión Soviética” (Jonson 2001: 193). A pesar de todo, Rusia consigue llegar a un acuerdo con Uzbekistán y Tayikistán, en mayo de 1998, para luchar contra el fanatismo terrorista, algo que es visto por los analistas como un error. Incluso llegan a firmar (octubre de 1998) una Declaración de Ayuda Mutua que incluye la asistencia militar en caso de agresión. En julio de 1999 se firman diversos documentos de cooperación para la asistencia mutua contra los extremistas, terroristas y contrabandistas de fronteras tanto de drogas, como de armas y personas (Jonson 2001: 106). Uzbekistán colaborará con Rusia intensamente tras los sucesos de verano de 1999 en Kirguizistán, en el Valle de Ferghana, contra los fanáticos radicales. En este sentido, el presidente Putin firmó varios acuerdos de cooperación en Seguridad y apoyo técnico-

³⁶ ALEXANDROV, M. (1998) “Military relations between Russia and Kazakhstan in the post-soviet era (1992-1997)”, p. 10. *Central Asia Monitor*, n°2.

militar. En otoño de 1999 Uzbekistán participó, además, en varios ejercicios militares junto a Rusia y bajo su mando militar, junto con los países del Tratado de Seguridad Colectiva.

Entre los problemas de Seguridad uzbekos en la actualidad figura como más importante, que afecta a la Seguridad societal, la migración. Una parte importante de la mano de obra viaja a través de la frontera kazaja para trabajar como temporero en los cultivos del país vecino. La cifra llega a ser de uno de cada nueve habitantes en algunas zonas de Uzbekistán³⁷, y las causas son el estancamiento económico y el constante crecimiento demográfico. La creación de empleo no es suficiente para los más de 24 millones de uzbekos, de forma que la búsqueda de oportunidades en el extranjero crece constantemente. Aunque los datos oficiales dicen que la emigración no llega al millón de trabajadores, expertos independientes elevan la cifra mucho más, indicando que el número de emigrantes uzbekos, tan sólo en Moscú, es de más de un millón y medio, aunque Kazajistán sigue siendo el destino elegido por la mayoría debido a su proximidad geográfica. Los emigrantes dedicados a la agricultura ven incrementados de esta forma sus ingresos de los 30 dólares de su país hasta casi los 300 dólares al mes, para mano de obra no cualificada³⁸. La Seguridad se ve amenazada por la vulnerabilidad de estos trabajadores ante las bandas de crimen organizado. Los presidentes de ambas repúblicas, Karimov y Nazarbayev, han firmado varios acuerdos bilaterales con objeto de expandir la cooperación económica para evitar el problema. Los emigrantes, además, son sometidos constantemente al hostigamiento y la extorsión por parte de bandas de delincuencia organizada.

Otra prueba de la inestabilidad en el terreno de la Seguridad en Uzbekistán son los disturbios que se produjeron en mayo de 2005 en Andijon, donde en diversas manifestaciones antigubernamentales perdieron la vida numerosas personas. La inestabilidad uzbeca podría, además, propagarse a lo largo de la región, ya que comparte fronteras con las otras cuatro repúblicas ex soviéticas y con Afganistán, en una posición doblemente central. Los analistas advierten sobre el impacto regional de la desestabilización. El Royal Institute of International Affairs (RIIA) señala que “existe un evidente riesgo político, social y económico en Uzbekistán que afecta a sus vecinos”³⁹. Kirguizistán, como ejemplo, ha tenido que hacer frente con la atención a refugiados del vecino Uzbekistán, encontrándose en un terreno conflictivo al tener que devolverlos o remitirlos a otros países. En enero de 2006 Kazajistán deportó a medio centenar de inmigrantes ilegales uzbekos. Por último Tayikistán, que

³⁷ KHALIKOV, Yunus (2006) “Uzbek Government Ignores Labor Migration Issue”, *Eurasia Insight RFE/RL*, 6 de septiembre.

³⁸ *Id. ant.*

³⁹ O’ROURKE, Breffni (2006) “Uzbekistán: A Factor for Instability in Central Asia” *Eurasia Insight RFE/RL*, 2 de abril.

todavía está en fase de posguerra civil, es otro destino muy común para los refugiados/emigrantes.

Tashkent se convierte, por unas y otras razones, en el centro de la mirada de la región entera. El Valle de Ferghana es su epicentro, y la represión gubernamental encubierta es su problema principal. Ha sido escenario de diversas revueltas, debido a su difícil accesibilidad, y por la misma razón allí se han asentado varios grupos de extremistas. Rusia se convierte en todas estas situaciones en árbitro y principal parte interesada en la estabilidad regional, más aún tras la represión de los disturbios de Andijon duramente criticada por Europa y EEUU, y ejerce la necesaria presión para conseguir la moderación de los regímenes autoritarios centroasiáticos. En esta carrera, Kazajistán toma la delantera de su competidor natural. La Seguridad regional es uno de los principales objetivos de su política.

A pesar de pretender ser el motor de las repúblicas centroasiáticas, Uzbekistán no deja de parecer uno de los más duros regímenes autoritarios. Así le parece al director de la mesa del International Crisis Group, y ex comisario de Asuntos Exteriores de la UE, Chris Patten, quien señalaba en un artículo en *The International Herald Tribune* que el uzbeko era “uno de los regímenes más represivos del mundo”⁴⁰, haciendo ver la necesidad de una estrategia a largo plazo que diseñe el refuerzo de la sociedad civil de Uzbekistán, y remarcando el necesario fortalecimiento de la asistencia exterior y el apoyo en las fronteras para evitar el crecimiento del crimen organizado.

9.3.2.2. Kirguizistán

Muy relacionada con el anterior encontramos a Kirguizistán, con parecidos problemas y, sobre todo, relacionados con sus vecinos. Es uno de los más pequeños países entre los centroasiáticos, y mantiene su colaboración militar con la CEI y Rusia, pero también da gran importancia a su programa PfP de OTAN. Mantiene un pequeño contingente ruso, aparte de las instalaciones aeroportuarias cedidas en Manás. En enero de 1999 se creó un Servicio Nacional de Fronteras kirguizo, sustituyendo al ruso.

Los militares kirguizos declararon su victoria en una ofensiva antiterrorista al sur del país, con una medida de fuerza que para algunos observadores significaba la puesta en escena de un estrechamiento de lazos con el vecino Uzbekistán. El entonces jefe del servicio de Seguridad Nacional, Teniente General Busurmankul Tabaldiyev, anunció el éxito de una serie de operaciones especiales que tenían como objetivo la eliminación del liderazgo

⁴⁰ *Id. ant.*

del Partido Islámico del Turkestán en constante ofensiva contra los puestos fronterizos de Kirguizistán y Tayikistán en mayo del 2006⁴¹. Sin embargo, esta operación sirvió para reducir al grupo terrorista. Así, las Fuerzas Armadas de ambos países, kirguizos y uzbekos, luchan conjuntamente para acabar con el terrorismo islámico en la zona.

Los analistas políticos de la región señalan esta estrategia de Seguridad como un deseo de acercamiento del nuevo presidente Bakiyev para ganarse el respeto y el favor de su vecino Uzbekistán. Dos motivos son los que sostienen esta estrategia: de un lado Bakiyev parece creer que el soporte político de Karimov podría ayudarle para reforzar su autoridad política en Bishkek. De otro lado, tiene un interés patente en asegurarse el suministro de gas uzbeko para su país.

Frente a la Administración, los detractores de la cooperación en Seguridad y los grupos y organizaciones de derechos humanos son cautelosos respecto a esta cooperación en Seguridad entre ambos países. Sospechan que dicha colaboración está vinculada con las desapariciones de varios refugiados uzbekos en Kirguizistán. En agosto de 2005, dos hombres, identificados como Ilhom Abdunabiev y Bakhtiar Ahmedov, fueron supuestamente secuestrados en Osh, según una declaración realizada por Human Rights Watch. Según otras informaciones, Abdunabiev y Ahmedov podrían estar bajo custodia uzbeca. También en agosto, otros dos refugiados, Valim Babajanov y Saidullo Shakirov, fueron secuestrados de sus casas y, probablemente, devueltos a Uzbekistán⁴². Por su parte la organización International Helsinki Federation for Human Rights ha declarado también a este respecto sus sospechas del secuestro de estos uzbekos por parte de Kirguizistán. Jennifer Pagonis, portavoz de ACNUR, ha dicho que todas las personas secuestradas habían sido registradas por las autoridades de migración kirguizas y por ACNUR, y que pertenecían a un grupo de centenares de personas que huían de los acontecimientos de Andijon⁴³.

La presión internacional crece en Kirguizistán para investigar este tipo de prácticas, distintas de las operaciones militares antiterroristas. Entran dentro del mismo conjunto de necesidades individuales de “segurización”, de forma que se urge al Gobierno de Bishkek a tomar medidas para asegurar los derechos de los refugiados y defender los compromisos internacionales con los distintos tratados sobre este asunto.

⁴¹ TYNAN, Deidre (2006) “Human Rights Groups Wary of Rise in Kirguiz-Uzbek Security Cooperation” *Eurasia Insight* RFE/RL, 5 de septiembre.

⁴² *Id. ant.*

⁴³ Redacción Eurasia Insight (2006) “Displaced Uzbeks in Kyrgyzstan Face Difficult Living Conditions” *Eurasia Insight* RFE/RL, 18 de mayo.

El presidente Bakiyev siente la presión de estos grupos y de su oposición política. La sustitución de Akaev no ha dado los frutos prometidos y los adversarios del nuevo responsable solicitan reformas urgentes. El sentimiento antigubernamental se extiende por todo el país, no corresponde sólo a Bishkek. Las protestas se hacen oír en todas partes, sin embargo el Gobierno cuenta con que entre ellas se mezclan no personajes políticos, sino sospechosos de pertenecer a bandas de crimen organizado. Este es el caso del asesinato del opositor Ryspek Akmatbayev, candidato al parlamento kirguizo, y que estaba acusado de pertenecer al crimen organizado. Su asesinato provocó una nueva protesta por parte de activistas de los derechos civiles y Rusia no tardó en mostrar su preocupación por la posible “criminalización de la vida política kirguiza”⁴⁴. Akmatbayev fue elevado a la categoría de héroe llegando incluso a referirse a él como el adalid de la persecución de los corruptos en su región, los alrededores del Lago Issyk Kul.

9.3.2.3. Kazajistán

Junto con Kirguizistán mantiene una relación militar directa con Rusia y es básica para sus respectivas defensas nacionales. Participan ambos en el Sistema de Defensa Común de la CEI y, desde mayo de 1996, sus respectivas fuerzas aéreas participan conjuntamente en maniobras. Pequeños contingentes rusos quedan instalados en Kazajistán, pero, sin embargo, también colabora con el programa PfP de la OTAN. Kazajistán, Kirguizistán y Uzbekistán crearon el CENTRASBAT aunque sólo puede actuar bajo mandato de Naciones Unidas. Todavía, a pesar de ello, hay tropas rusas instaladas en la frontera kazajo-china para asegurar el perímetro en esa zona.

Los problemas sociales en Kazajistán parecen estar bajo control, aunque dependiendo de las fuentes, respecto a la sociedad civil, se puede apreciar una disminución, alarmante para algunos, en la democratización del país, como el estudio “The Nations in Transit 2006”, realizado por Freedom House en junio de 2006, donde se evalúan los procesos de los Gobiernos nacionales y locales, la independencia judicial, la limpieza de los procesos electorales o el estado de la sociedad civil y los procesos democráticos⁴⁵. En él Kazajistán consiguió una puntuación muy cercana al colapso total de procedimientos democráticos. Según este estudio, el presidente Nazarbayev se aferra al poder y a las riquezas proporcionadas por el petróleo sugiriendo la corrupción del Gobierno kazajo⁴⁶. El presidente controla un sistema político y económico

⁴⁴ CHADOVA, Elena (2006) “Kyrgyzstan’s Leaders Face Presurre From Multiple Sources” *Eurasia Insight* RFE/RL, 26 de mayo.

⁴⁵ SIMON, Sue (2006) “Kazakhstan: Democratization Takes a Back Seat to Energy Profits” *Eurasia Insight* RFE/RL, 14 de junio.

⁴⁶ Ver, en Apéndice, entrevista al embajador de la República de Kazajistán en España, Danenov.

“cerrado para los intereses financieros independientes o para los grupos sociales de políticas alternativas”. Se le acusa del control parlamentario y gubernamental en manos de una oligarquía de familias próximas al presidente que intimidan a sus adversarios comerciales y políticos. El informe señala que se ha deteriorado la sociedad civil en general, y en particular la prensa independiente y, sobre todo, el Gobierno democrático. Sin embargo, el presidente Nazarbayev fue reelegido, cierto que con un sospechoso 91% de apoyo, en 2005 como máximo dirigente del país, consiguiendo una consolidación en el poder facilitada a su vez por un inimaginable crecimiento económico basado en sus reservas en hidrocarburos. Todo ello crea una imagen de estabilidad política cultivada en buena parte del extranjero. A pesar de todo la corrupción es un mal endémico difícil de erradicar en estos regímenes autoritarios heredados del soviétismo.

Se espera que Kazajistán se convierta en uno de los diez primeros países productores de petróleo del mundo, en el año 2012, y esa ha sido principalmente la baza del Gobierno de Nazarbayev. Ha establecido un Gobierno estable y efectivo que ha bloqueado también con efectividad a la oposición y la participación política extraña exagerando, por ejemplo, la amenaza potencial de los extremistas políticos, étnicos o religiosos. Una prosperidad permanente debida al negocio del petróleo fortalece un sistema político autoritario. A ello se suma el control de los medios de comunicación y la, según el citado informe, manipulación meticulosa de las ONG que ha sustraído el debate político.

9.3.2.4. Turkmenistán

El autoproclamado país neutral recibió ayuda de Rusia para crear sus propias Fuerzas Armadas nacionales pero evitó toda cooperación con el resto de países de la CEI. Sólo quedó instalada en territorio turkmeno la Guardia de Frontera Rusa en la línea fronteriza con Afganistán, pero desapareció en mayo de 1999, debido al acuerdo de 1993 sobre estacionamiento de Guardias de Frontera firmado por Yeltsin. Turkmenistán también es miembro del programa PfP de la OTAN, que fue firmado en mayo de 1999, lo cual no es un contrasentido si tenemos en cuenta el fondo del programa.

La particularidad turkmena está basada en su condición ribereña del Mar Caspio. La manera de hacer política turkmena es lo que algunos analistas como Joshua Kucera denominan la “exhuberancia irracional”⁴⁷. El Mar

⁴⁷ Joshua Kucera es periodista norteamericano especializado en asuntos de seguridad en Asia Central, el Cáucaso y Oriente Medio. Ver KUCERA, J. (2006) “Those Playing Caspian Basin Energy Game May Suffer From Irrational Exhuberance” *Eurasia Insight* RFE/RL, 22 de septiembre.

Caspio es el escenario de una intensa competencia entre EEUU, Rusia y China por el control sobre recursos y rutas de exportación. Las reservas de petróleo y gas, sin embargo, están en constante entredicho, ya sea porque su cálculo no parece correcto o porque los cálculos para su extracción, ante la evidente falta de infraestructuras, es lo que falla. Según algunas estimaciones, la región entera producirá 3,6 millones de barriles de petróleo diarios en 2015. De ellos, Kazajistán será el mayor proveedor, y su producción podría alcanzar un máximo de 2,5 millones. Turkmenistan es el otro grande de las cifras de hidrocarburos. Aquí toma carta de naturaleza la Seguridad económica, en un país donde las reservas y la capacidad de producción son también espectaculares. Actualmente produce aproximadamente 60.000 millones de metros cúbicos de gas natural por año, del cual el 75% es exportado. Con el horizonte en 2009, el presidente Niyazov negociaba con sus vecinos el envío de altas cuotas de gas tanto a China como a Rusia, como a cualquier otro posible comprador. Las cifras quedan siempre en duda, a pesar de todo, incluidas las de auditorías independientes realizadas sobre el terreno que nunca se hacen públicas⁴⁸.

Desde una perspectiva financiera, el negocio de la extracción de hidrocarburos de Turkmenistán no está en una posición tan buena como hace unos años se podría haber esperado⁴⁹. En el otro lado de la polémica está el optimismo de los propios gestores, tanto Gobiernos como empresas. El apoyo se basaba en las especulaciones sobre la construcción del oleoducto Bakú-Tíblisi-Ceyhan (BTC)⁵⁰ que tuvo su punto culminante en 1994 durante la etapa de la Administración Clinton. La clave no estaba en ninguno de los centroasiáticos de este lado del Mar Caspio, sino en Azerbayán. Las perspectivas de crecimiento de la región se centraban en una oligarquía cercana al poder, rápidamente desarrollada al calor de las ganancias con los hidrocarburos. El auge económico de la región trae buenas perspectivas de desarrollo no sólo económico. El problema de la corrupción es significativo, cuando menos para entorpecer algunos de estos procesos. Según un informe del grupo de presión Transparency Internacional, Azerbayán está por delante de Uzbekistán, en lo que a corrupción gubernamental se refiere y está cercana a Turkmenistán y sólo ligeramente mejor que en Kazajistán⁵¹. La cuestión no es sino que esas ganancias del petróleo no van a parar a inversiones a largo plazo que fomenten un crecimiento estable de todas estas repúblicas, de forma que es fácil la caída en el “mal holandés” donde las ganancias elevadas en el sector de la energía generan un colapso innecesario en otros sectores.

⁴⁸ *Id. ant.*

⁴⁹ Ver CRANDALL, Maureen S. (2003) *Energy, Economics, and Politics in the Caspian Region: Dreams and Realities*.

⁵⁰ Ver Mapa 12 “Infraestructura explotación de petróleo y gas en Asia Central y el Cáucaso”, p. 300.

⁵¹ “The 2005 Transparency Internacional Corruption Perception Index” en www.infoplease.com.

El problema particular de Turkmenistán es la competencia rusa de Gazprom. La lucha de precios con la antigua metrópoli ha generado no pocos problemas a uno y otro lado de la frontera. La política energética rusa depende en gran medida de los resultados de la comercialización del gas turkmeno. Rusia podría ver dañados seriamente sus compromisos de exportación de gas a Europa Occidental, entre otros, si no consigue equilibrar sus relaciones comerciales con la república centroasiática. En este sentido se llegó a un acuerdo mediante el cual Gazprom acabó vendiendo el gas turkmeno a Europa con un sobreprecio del 100%⁵². Aunque el asunto se destapó, Rusia obtuvo de alguna manera lo que pretendía, la extensión efectiva de su monopolio sobre la comercialización del gas turkmeno. El presidente Niyazov declaró que Rusia tendría acceso preferencial al campo todavía sin explotar de Yolotan, y señaló también su interés en aumentar la capacidad del gasoducto que recorre la costa del Caspio, tranquilizando a Moscú sobre los planes de construcción del gasoducto transcaspiano, de forma que desviaría su energía fuera de Rusia. Para Gazprom el trato de fijación de precios señaló el fin de una era en la cual el conglomerado ruso podría dictar el precio. Los perdedores reales probablemente sean los países endeudados que están bajo la dependencia de suministros rusos, especialmente Ucrania.

El éxito negociador de Niyazov podía dar pie a otros proveedores para realizar este tipo de operaciones. “En otras palabras, se pudo haber abierto una caja de Pandora de subidas de precio”⁵³. En abril de 2003, Rusia y Turkmenistán firmaron un contrato de suministro de 25 años según el cual Ashgabat se comprometía a abastecer de gas al precio de \$44/tcm. Casi inmediatamente Turkmenistán comenzó a aumentar los precios. Cautelosamente ha mantenido su estancamiento a veces, desequilibrando otras, en la negociación con Rusia, esperando encontrar otros consumidores, especialmente China. En abril de 2006, Niyazov y el presidente chino, Hu Jintao, llegaron a un acuerdo marco en cooperación para el mercado de hidrocarburos, según el cual China se comprometió a comprar 30.000 millones de metros cúbicos de gas durante 30 años, comenzando en 2009, momento en el que se supone que debería funcionar un gasoducto hacia ese país.

9.3.2.5. *Tayikistán*

La cooperación rusa se reforzó a finales de los noventa, tras los acuerdos de la posguerra tayika. Se convierte así en el mayor aliado ruso en la zona. La 201

⁵² BLAGOV, Sergei (2006) “Russia Bows to Turkmenistan’s Gas Pricing Demand” *Eurasia Insight* RFE/RL, 6 de septiembre.

⁵³ *Id. ant.*

División Mecanizada se reorganiza como Fuerza de Mantenimiento de la Paz. La salida en 1998 de las fuerzas de Uzbekistán, Kirguizistán y Kazajistán cambió el carácter del llamado CIS Collective Peacekeeping Troops, y en junio de 2000 terminó formalmente el mandato de la CEI. Rusia firma un acuerdo por el que la 201 División se reorganiza como base militar, el tratado tiene una vigencia de 10 años, pero no ha sido ratificado por la Duma. Es prioritario para Rusia mantener también limpia la frontera con Afganistán, con 1.400 kms. de longitud.

La Seguridad tayica depende en buena medida de sus relaciones con la ex metrópoli, ya que sus relaciones vecinas nos son tan próximas como aquellas. En este caso lo podríamos encuadrar dentro de la Seguridad económica, ya que el verdadero problema de Dushanbé es el despegue de su endeble situación. Los proyectos energéticos para el desarrollo de infraestructuras en Tayikistán chocan frontalmente con su vecino Uzbekistán. Los esfuerzos de Tayikistán para desarrollar su sector hidroeléctrico y fomentar la producción de aluminio sigue siendo una referencia para la tensión con Uzbekistán. Los uzbekos han utilizado medidas punitivas para expresar sus diferencias con los tayicos. Tashkent sigue paralizando la entrega de recursos eléctricos kirguizos para la planta de aluminio tayica de Tursunzade. A ello hay que añadir el corte de suministro también en el gasoducto desde Uzbekistán hasta Tayikistán mientras, según el Gobierno de Tashkent, no se resuelva parte de la deuda adquirida por anteriores entregas de gas y que asciende a 4,5 millones de dólares⁵⁴.

Las relaciones políticas no son tampoco buenas, si tenemos en cuenta los constantes incidentes como resultado del movimiento de ilegales a través de las fronteras. Tayikistán y Uzbekistán han mantenido una relación contenciosa durante años. De un lado los uzbekos consideran que el presidente tayico Rakhmonov no ha controlado suficientemente al extremismo fanático con base en su país. De otro, los tayicos se sienten intimidados por el ejército más grande de la región. Aunque en el fondo de todas estas cuestiones figura la posibilidad real de despegue económico por parte de Dushanbé. El esfuerzo gubernamental por atraer inversiones extranjeras tiene como protagonista a Moscú, como socio estratégico primario. La asistencia financiera rusa posibilita la puesta en funcionamiento de la estación hidroeléctrica de Sangtuda y la de Rogun, además de ayudar en las inversiones en la industria del aluminio. En esta operación también está involucrado Irán, con fuertes lazos culturales en Tayikistán, que apuesta por el despegue económico de la república centroasiática. La concentración en el sector energético de la electricidad, además, es una baza que situaría a Tayikistán en el centro de la

⁵⁴ Redacción Eurasia Insight (2006) "Tajikistan's Ambitious Energy Projects Cause Tension With Uzbekistan" *Eurasia Insight* RFE/RL, 4 de octubre.

exportación de este recurso a los países vecinos, de ahí la amenaza que supone para Uzbekistán, que lo ve como un acoso a su liderazgo.

La política del agua es el otro asunto de Seguridad, en este caso medioambiental y económica, que ha supuesto durante mucho tiempo una fuente de discordia regional. Tayikistán y Kirguizistán proveen la mayor parte del agua de la región, mientras que Uzbekistán y Kazajistán son consumidores principalmente. Una buena estrategia negociadora a este respecto le daría al Gobierno de Rakhmonov una apreciable ventaja en sus relaciones con Uzbekistán. Sin embargo, el debate se realiza multilateralmente en otros foros⁵⁵.

Rusia es pues la clave en toda la cuestión tayika. Fortaleció su apoyo estratégico en Asia central con un plan sin precedentes para la cooperación militar y económica con Tayikistán. Un acuerdo estratégico de gran alcance permitía Moscú establecer una base militar permanente, y, por otra parte, ofrecía a las empresas rusas la oportunidad de conseguir beneficios mayoritarios en sectores estratégicos de la economía tayica. Este acuerdo se firmó en 2004, durante una visita oficial del presidente ruso, Vladimir Putin, a Dushanbé. Con ello cambiaron radicalmente unas relaciones tensas mantenidas hasta entonces y que hacía que el presidente Rakhmonov mirara hacia EEUU como socio estratégico, sobre todo en los meses siguientes a los ataques del 11-S. A pesar de todo, Rusia siguió trabajado por recuperar su influencia geopolítica en Tayikistán. La instalación post 11-S de efectivos estadounidenses en la zona hizo mayor el interés de Moscú por evitar desplazarse de la zona. El despliegue se extendía hasta Kulab y Kurgan-Teppe, con la instalación de la base militar rusa en territorio tayico. Posición que fue vista por *Komsomolskaya Pravda* como “una posición firme de Rusia frente a los intereses extranjeros”⁵⁶. El acuerdo incluía la cesión durante 50 años del Space Monitoring Center de Nurek, así como el de Okno. A cambio, Tayikistán compensaría buena parte de su deuda con Moscú, en una cantidad que ascendía a los casi 300 millones de dólares.

Por ahora, la necesidad para la asistencia económica parece ser el *leitmotiv* de las decisiones diplomáticas de Dushanbé. Se espera que compañías multinacionales, tanto privadas como estatales rusas inviertan 2.000 millones de dólares hasta 2009.

⁵⁵ Ver en Capítulo 7 el epígrafe 7.4.1.1. “Degradación medioambiental. El problema del agua”.

⁵⁶ ARMAN, Kambiz (2004) “Russia and Tajikistan: Friends Again” *Eurasia Insight* RFE/RL, 28 de octubre.

9.3.3. El problema nuclear

Mención aparte merece el problema nuclear, y se hace necesario resumir brevemente el estado de la cuestión ya que su profundización llevaría a realizar otro tipo de investigación para la que no está diseñada ésta. Las nuevas repúblicas centroasiáticas carecían de arsenales nucleares, salvo en el caso de Kazajistán donde todavía la Unión Soviética tenía instalados distintos recursos militares nucleares, desde plantas de misiles hasta plantas de producción de componentes para armas nucleares.

El aspecto nuclear depende en buena medida de las relaciones internacionales y de las conversaciones sobre no proliferación. La principal causa de estas conversaciones es la posesión por parte de la Federación Rusa de una cantidad ingente de material nuclear militar⁵⁷. Remontándonos al origen de las conversaciones nos encontraremos con todos los tratados firmados por la Unión Soviética respecto a la no proliferación de armas nucleares estratégicas. Los cambios hacia uno u otro lado han estado marcados por la apertura soviética, la caída del telón de acero y las distintas políticas de las administraciones estadounidenses, desde las políticas de George Bush a principios de los noventa, a la llegada de los neoconservadores, con el “paréntesis” de la Administración Clinton.

Para Asia central el más peligroso de los vecinos en este aspecto sería Irán, por sus programas en marcha sobre misiles, y la cooperación rusa en los programas nucleares. Ayuda y cooperación para la instalación de centrales nucleares que puede ocultar programas armamentísticos. Por otro lado, el *far abroad* de Rusia, que contempla a Pakistán e India, afectaría a otros escenarios distintos.

Las relaciones de Seguridad en Asia central están reguladas sólo parcialmente por acuerdos de control de armamentos, por lo general bilaterales, aunque no es nada despreciable la labor de los organismos internacionales como la ONU y, sobre todo, la OSCE. El instrumento más importante, sin embargo, son las FACE (Conversaciones Sobre Fuerzas Convencionales), que afecta a Rusia en su flanco sur, es decir todos los Estados del sur del Cáucaso, además de a una pequeña parte de Kazajistán y a Turquía. Las deficiencias se hacen patentes en seguida, ya que las CFE-CSCE (Conversaciones sobre Fuerzas Convencionales dentro de la OSCE) no definen o interpretan problemas en Asia central, y los Estados mencionados del sur del Cáucaso no lo cumplen, lo que demuestra la incapacidad para

⁵⁷ PODVIG, Pavel (Editor) (2001) *Russian Strategic Nuclear forces*, Boston, Massachusetts: The MIT Press.

actuar en conflictos regionales. Lo mismo ocurre con la CSBMs (de la OSCE)⁵⁸.

Para el caso de Kazajistán, según observamos en el Mapa 2 “Instalaciones de industrias de Defensa en Kazajistán, todavía quedaban en su territorio un buen número de recursos nucleares. Rusia estaba también preocupada por la situación de sus arsenales, de forma que Sergueyev, a la sazón ministro de Defensa ruso⁵⁹, quería un mando unificado para las fuerzas nucleares estratégicas, ampliado a los países CEI. Mientras estaba en marcha este proceso se produjeron los bombardeos “aliados” de Yugoslavia, en abril de 1999, y así, el Consejo de Seguridad Nacional enfatiza el papel central del arma nuclear en la doctrina defensiva rusa. Ya con Putin al frente de la Federación Rusa, en agosto de 2000, se recortará la importancia de los misiles estratégicos para atender a las fuerzas convencionales. El 28 de marzo de 2001, Sergueyev cesa en su puesto dejando paso a Serguei Ivanov “lo que continúa siendo una proposición inmutable, siguiendo con las primeras declaraciones del ministro Ivanov, es que el principal objetivo de la política de Rusia sobre la contención nuclear es asegurar la defensa garantizada de la integridad territorial y la soberanía de la Federación y sus aliados”⁶⁰.

Los problemas relativos a los Sistemas de Defensa frente a misiles balísticos habían llevado a Yeltsin a cooperar con EEUU anunciando la creación de un Sistema Global de Defensa, y de paso contribuyeron a rehacer su bajo nivel tecnológico menoscabado por los problemas de la nueva situación rusa. La contestación no se hizo esperar. “Las disputas sobre estos sistemas de Defensa tienen otra vertiente: la desintegración de la URSS provocó alteraciones en los dispositivos desplegados en su momento. En particular, algunos radares de alerta temprana, básicos en los sistemas que nos ocupan, quedaron fuera de la Federación Rusa (y en algún caso fuera de la propia CEI)” (Taibo 1993: 359). El control de armamentos después de 1991 se concentra en las conversaciones, todavía Este-Oeste, del START I y START II. A partir de ese año, aparecen en la escena política internacional tres Estados más con armas nucleares: Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán. Las propuestas estadounidenses y soviéticas de septiembre-octubre de 1991 consistían en prescindir de todas las cabezas nucleares sustituyéndolas por artillería y misiles balísticos tácticos. Grachov anunció la decisión, sobre una base bilateral, de prescindir de todas las armas nucleares tácticas navales y aéreas. Los problemas en la ratificación del START I, planteados por Ucrania

⁵⁸ Ver FINNEGAN, Philip (1998) “Central Asian Nations Consider Nuclear-Free Zone” *Defense News*, octubre 13-19.

⁵⁹ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Rafael (2002) “Influencia internacional de la postura militar rusa”, en *Influencia rusa en su entorno geopolítico*, Madrid: Monografías del CESEDEN, nº 51.

⁶⁰ Ver en el Capítulo 8 “La Seguridad de la Federación Rusa” la influencia del nuevo pensamiento militar ruso, en los epígrafes dedicados a la evolución de la Doctrina de Seguridad rusa.

en sus condiciones de desnuclearización y la negación por parte de los tres nuevos Estados nucleares a firmar el TNP, llevó al START II sobre armas estratégicas, que determina la reducción del número de cabezas nucleares estratégicas en las cantidades siguientes: 3.000 de la Federación Rusa y 3.500 de EEUU. Todo ello, el fracaso de las conversaciones START II, llevaría en mayo de 2002 a una propuesta unilateral rusa de eliminar hasta 6.000 cabezas nucleares.

La eventual pérdida de control de algunos dispositivos como las 1.150 cabezas estacionadas en Kazajistán (1.300 en Ucrania y 100 en Bielorrusia), a las que hay que sumar las más de 9.000 en territorio ruso, constituía otra de las preocupaciones de Moscú. La república centroasiática lo utilizará como moneda de cambio y negociación. Una nueva estimación, a finales de 1991, señalaba que sólo quedaban en Kazajistán 650 cabezas nucleares, 125 en Turkmenistán, 75 en Kirguizistán y otras 75 en Tayikistán. “Conviene reseñar, por ejemplo, que la mitad de los depósitos y de los centros de procesamiento de uranio de la vieja URSS se encontraban en Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán, y que en la primera de esas repúblicas eran varias las instalaciones de pruebas de armas nucleares. Se llegaron a identificar casos de contrabando de pequeñas cantidades de uranio enriquecido y de elementos radiactivos (cobalto y cesio) no relacionados con armas nucleares” (Taibo 1993: 160).

Asia central es una de las regiones del mundo en la que por diversas razones, de índole política o económica, figura en el corazón de las zonas a tener en cuenta por el peligro nuclear latente. No muy lejano en el tiempo están los intentos de realizar distintos tipos de contrabando con material radioactivo a través de esta región. Además, tienen como vecinos directos, compartiendo fronteras, a dos de las potencias nucleares mundiales, amén de otros, no demasiado lejos, con programas nucleares cada vez más intensos. De la época soviética quedan determinados tipos de industrias, que incluyen producción de armamento nuclear y localizaciones para ensayos con armas nucleares⁶¹. Nada más producirse las independencias todas entraron a formar parte del TNP (Tratado de No Proliferación de armamento nuclear): Uzbekistán en 1992; Kazajistán, Kirguizistán y Turkmenistán en 1994, y Tayikistán en 1995, convirtiéndose esta materia en una de las pocas en las que estaban completamente de acuerdo todos, incluido Kazajistán, y sus peculiares circunstancias por mantener parte del arsenal ex soviético, quien se ve con autoridad moral en el campo del armamento nuclear.

⁶¹ Para una visión más amplia sobre la cuestión ver CONRAD, Burkhard (2003) *Regional (non) Proliferation: The case of Central Asia* (en da.mod.uk/CSRC/documents/CentralAsia), 11 de agosto.

Tras el desmembramiento de la URSS quedaron dispersadas una serie de instalaciones y armamentos en las cinco repúblicas ex soviéticas, en grados y circunstancias diversas, de forma que tenían que gestionar distintos tipos de equipamiento nuclear, instalaciones o materias primas.

Kazajistán heredó la mayor de las infraestructuras nucleares, incluyendo 1.410 cabezas nucleares estratégicas desplegadas en misiles intercontinentales balísticos SS-18 (ICBMs) y en misiles de crucero aéreos (ALCMs) más un número indeterminado de armamento nuclear táctico. Su rápida adhesión al START I y el acceso al TNP en 1994 le llevaron a acordar la devolución a Rusia de este armamento en abril de 1995, sin que hubiera llegado a tener un control efectivo sobre todo el armamento. Aparte del armamento existían en territorio kazajo varios tipos de instalaciones nucleares: el reactor de Aktau, en el oeste, cerrado en abril de 1999, reactores de prueba en Almaty y Kurchatov (cerca del antiguo campo de pruebas de Semipalatinsk); una rama del Instituto de Energía Atómica en Ust-Kamenogorsk; y la planta metalúrgica de Ulba, en el noreste. Armamento clasificado como de grado HEU (con uranio altamente enriquecido) de uso estaba almacenado en todos los lugares mencionados. Aunque sólo en las tres primeras instalaciones había este tipo de armas, y eran controlados por la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA). Estos sistemas han sido implementados con medidas de seguridad occidentales, incluidos EEUU, Suecia y Japón⁶². Sin embargo, las visitas de grupos de expertos a las instalaciones han demostrado algunos puntos débiles en la seguridad, sobre todo en el de Aktau. Hay que tener en cuenta también que Kazajistán tiene las mayores minas de uranio del mundo.

Poco hay que decir a este respecto en Kirguizistán, ya que su potencial nuclear está concentrado en las minas de uranio, principalmente en Kara Balta Ore. Esta planta de procesamiento de uranio todavía se mantiene activa, y está en las proximidades de Kazajistán⁶³.

No existe en Tayikistán ninguna instalación nuclear ni hay minas de uranio en activo. Por otra parte, en Turkmenistán tampoco se conocen ni minas de uranio ni instalaciones nucleares. Por último, en Uzbekistán existen dos pequeños reactores dedicados a la investigación, ambos cerca de la capital, Tashkent, pertenecientes al Instituto de Física Nuclear y la Planta Técnica de Fotones Radioeléctricos. Los técnicos estadounidenses no aprecian un peligro de proliferación. Uzbekistán tiene numerosas minas, predominantemente en el

⁶² Ver ZHANTIKIN, Timur (1999) "The Nuclear Infrastructure in Kazakhstan: Implications for Safeguards and Security", en: *The Monitor: Nonproliferation, Demilitarization, and Arms Control* (version online), Vol 5, No 3.

⁶³ Más detalles en: antena.nl/wise/uranium/uoasi.html.

este del país, además de algunas instalaciones en cooperación con otros países que están bajo el estricto control de la AIEA.

A pesar de todo lo dicho, y de que la experiencia reciente dice que ha habido algún tipo de descontrol que ha provocado incidentes con contrabando de material radioactivo, en la actualidad no existe un peligro real de proliferación y contrabando de armas de este tipo. Simplemente queda el riesgo de que el contrabando aumente. En los casos en que se ha verificado no hay constancia de la procedencia del material comercializado. La primera vez que se tuvo noticia de este contrabando fue por parte de un oficial ruso que intentaba vender una cantidad no especificada de material radioactivo en la frontera kazajo-uzbeka. Dicho material provenía del cosmódromo de Baikonur que permanece en manos rusas, en régimen de *lease-ownership*. A principios de 2000 también se detectó un intento de venta en la entonces capital Almaty y se dijo, también entonces, que era probablemente robado de la planta metalúrgica de Ulba, en Ust-Kamenogorsk. A pesar de no ser posible tener una visión global del asunto, aún son seguros los mecanismos para evitar el tráfico de material nuclear realizándose numerosos esfuerzos en todas las repúblicas para controlar el comercio de armamento de este tipo. Sobre todo Kazajistán, como primero de los países con posibilidades de proliferación nuclear, y el resto de las repúblicas centroasiáticas⁶⁴. Existen algunas interpretaciones más pesimistas de estos hechos que señalan la posibilidad de que el tráfico de material nuclear se esté depurando, o sofisticando, indicando al tiempo la posibilidad de que lleguen a ponerse al mismo nivel que el tráfico de drogas o de armamento convencional, llegando a utilizar las mismas rutas y posiblemente la misma infraestructura. De esta forma los pequeños incidentes serían la punta de un iceberg que estaría formado por el mercado de materiales nucleares. Las áreas más afectadas en este posible escenario serían el este de Kazajistán y Uzbekistán, además de Tayikistán y Kirguizistán. Quedaría fuera Turkmenistán aunque también se señala que pensar que está fuera de estos mercados es una deducción poco realista.

Actualmente, dado el drástico cambio de panorama a raíz de la intervención en Afganistán por parte de las fuerzas multinacionales, el mercado de armamento ha decaído, no así el de la droga, lo cual no deja de ser preocupante en lo que respecta a la posibilidad de comercio de materiales radioactivos. El problema estaba en la posibilidad de que las rutas de comercio ilegal de la droga de sur a norte se invirtieran para abastecer de material nuclear a la zona sur de Asia, en concreto a países con fuertes programas nucleares en marcha, como India y Pakistán. De esta forma las repúblicas de Asia central se ven a sí mismas rodeadas por potencias nucleares. En este

⁶⁴ *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFERL)*, “Russian smuggling nuclear materials detained at Kazakh border”, 23 de julio de 1999.

contexto son conscientes de la necesidad de fijar al máximo posible la seguridad para el manejo y comercio de este tipo de armamento, entrenando especialistas y controlando al máximo el comercio de materiales radioactivos.

9.4. Riesgos, amenazas y retos en Asia central

Desde la perspectiva de la Seguridad global era obligado el estudio de las nuevas amenazas, y nuevos riesgos y retos. Veamos cómo se producen estas relaciones en nuestra región de estudio. En primer lugar las situaciones conflictivas en que se encuentran los países de Asia central y que podrían devenir, en una situación de falta de control, en serias amenazas para el desarrollo de las economías y las sociedades postsoviéticas. Dentro de estos riesgos situaremos básicamente el grave problema del agua en Asia central y los efectos colaterales de las actividades económicas y políticas fraudulentas, especialmente la degradación medioambiental. Al pasar a las amenazas, aunque sin salirnos todavía del capítulo de riesgos, dadas las fuertes conexiones entre ambos, nos encontramos con problemas como el terrorismo, en sus aspectos nacionales, o con raíces étnicas e internacionales, y sus raíces radicales islámicas. En segundo lugar, y directamente conectado con lo anterior, veremos cómo la situación en el vecino Afganistán ha influido en determinadas políticas tanto interiores como regionales de todas las comunidades centroasiáticas. A ello hay que añadir el problema del tráfico de armas y drogas en la zona, para terminar con un análisis global del fenómeno del Islam en toda Asia central, no como una amenaza sino como una explicación a determinados problemas que desestabilizan las políticas de los Gobiernos centroasiáticos.

La Seguridad, globalmente entendida, ocupa grandes espacios y preocupaciones dentro de las políticas de los nuevos Estados de Transoxiana. El problema económico viene orientado por las capacidades en hidrocarburos: “Los importantes recursos de gas y petróleo de los Estados del flanco sur (de Rusia), especialmente aquellos que bordean el Mar Caspio, nos lleva a un importante foco para la Seguridad en Asia central”⁶⁵. La aparente riqueza en hidrocarburos no es un bien común a todos, y su gestión no es fácil en un clima de inestabilidad.

⁶⁵ SPRUYT, Hendrik y Laurent RUSECKAS (1999) “Economic and Energy in the South”, en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute: 88.

La corrupción de las administraciones y el crimen organizado, el tráfico de drogas y la potencial proliferación de armas de destrucción masiva, además de la devastación medioambiental, los refugiados y el desplazamiento de población, son los mayores obstáculos para el desarrollo de los países de Asia central. Durante la era soviética todo ello ha sido tratado siempre como política interior, hasta mediados de los ochenta. Desde entonces son vistos como amenazas a la Seguridad, al desarrollo económico estable y a la armonía social, afectando a la “gobernabilidad global”. En el año 1994 un Subcomité Permanente del Senado norteamericano que investigaba el contrabando de materiales relacionados con armas de destrucción masiva de la ex URSS puso sobre el tapete la seria amenaza que suponía la falta de control sobre este particular. En términos de seguridad, se comprueba cómo el crimen organizado es capaz de corromper Gobiernos en orden a utilizar las fuerzas militares y de seguridad de los Estados para propósitos criminales. Todo ello con distintas dimensiones. Políticamente, el crimen organizado corrompe y mina la estabilidad institucional de los Estados. En términos económicos, desestabiliza los mercados legales. Y, por último, socialmente mina el sentido de justicia sobre el que los Estados sobreviven. Este discurso se podría aplicar también al desarrollo o la degradación medioambiental, aunque no sin cierta controversia, ya que la degradación medioambiental limita la capacidad de las personas, individualmente, de vivir en su región. Por otro lado, es fuente de conflictos entre Estados por la explotación de los recursos o por los efectos de contaminaciones transnacionales, y, finalmente, actúa también como fuente indirecta de conflictos.

9.4.1. Riesgos

Tanto el problema del agua en Asia central como la degradación medioambiental son los principales riesgos a la Seguridad en la región. También aquí se aplica una política de corte “nuevorregionalista” para abordar una grave crisis, no actual sino heredera directa de la gestión de los recursos en la época soviética.

La degradación medioambiental incrementa las diferencias entre ricos y pobres, puede agravar los enfrentamientos étnicos y entre clases, crear masas de refugiados y desplazados a través de las fronteras nacionales debido a una catástrofe medioambiental, elevar el nivel de crispación entre naciones, y, además, produce insurgencia que puede dar pie a legitimar prácticas

autoritarias por parte de los Gobiernos contra la subversión⁶⁶. En contra de esta opinión se aduce que unir estos dos conceptos sólo remueve más las aguas y resta importancia al concepto de Seguridad nacional, que debe estar reservado a las amenazas de violencia organizada. En segundo lugar, se aduce que es un problema mundial que se pierde en las definiciones nacionales, y tercero, que es una entelequia difícil de definir por parte de quién la maneja. Frente a este riesgo de la degradación medioambiental, Occidente ayuda con diversos fondos, con apoyo de ONG y de Naciones Unidas, o con la iniciativa del Banco Mundial sobre el Mar Aral. Muchos de estos han fracasado por la falta de coordinación y entendimiento, en contextos económicos, sociológicos y culturales distintos, con los agentes locales. La forma de realizar política es informal y hay que considerar que la práctica habitual de la corrupción y el sentimiento de localismo perpetúan a veces el pasado.

9.4.1.1. Degradación medioambiental: El problema del agua

Probablemente el elemento más importante en términos de Seguridad regional es el uso eficiente y responsablemente compartido de los escasos recursos del área. Se han endurecido las políticas y las leyes en este sentido, para mejorar el medioambiente. Se producen encuentros intergubernamentales, incluso para mejorar la gestión del agua entre las repúblicas. La población ha sido concienciada a través de diversas campañas de información, pero la responsabilidad está en los gestores de los recursos, más que en el consumidor final. A pesar de todo, los programas establecidos están estancados, por la acuciante competencia entre Estados por el mercado. Es necesario diferenciar, para no llevar a confusión, entre recursos medioambientales y naturales. Los segundos son estrictamente reservas económicas, mientras que los primeros afectan al vivir común de los habitantes. Los segundos, los recursos naturales, son en este caso el gas y el petróleo.

El símbolo más significativo de degradación medioambiental en Asia central es el Mar Aral. Con la desviación de los cauces del Syr Daria y el Amu Daria, los dos ríos más importantes de la región, se han regado e implementado diversas industrias y cultivos de varios de los países que conforman la zona, pero a la vez se ha limitado el abastecimiento de agua al Mar Aral con el consiguiente perjuicio para su abastecimiento. La gestión del agua ha sido desastrosa en toda la zona, acabando prácticamente con la agricultura de algunas regiones y, lo que es peor, comprometiendo seriamente las condiciones sanitarias de algunos Estados. Los observadores han documentado el impacto de estos desastres medioambientales en la salud de la

⁶⁶ LUBIN, Nancy (1999) "New Threats in Central Asia and the Caucasus", en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute: 208.

población aunque finalmente no se ha asociado realmente la causa con el efecto, no se ha conseguido identificar. Por ejemplo, se ha comprobado que la mortalidad infantil en la zona del Mar Aral ha aumentado entre el 160 y el 170 por 1.000, y se ha reducido la esperanza de vida a 38 años, relacionando incluso el cambio climático con el estado del mar⁶⁷, que llega a afectar a zonas tan alejadas como Nepal, con tormentas de polvo con incidencia en determinadas enfermedades infecciosas como tuberculosis, hepatitis, tifus y cólera.

El primer obstáculo para la protección medioambiental es que no es una prioridad, ni política ni de Seguridad a ojos de los distintos Gobiernos. Por delante están la comida, el trabajo y básicamente los problemas económicos. Subida de los precios, desempleo, vivienda, crimen y relaciones étnicas están por encima, como preocupaciones, del desgaste medioambiental. La segunda razón u obstáculo a un desarrollo medioambiental saludable es el legado político, psicológico y cultural de la Unión Soviética. También hay que tener en cuenta que los cambios medioambientales y la lucha por la dominación de los recursos genera violencia interétnica e interestatal. Homer-Dixon identifica seis tipos de cambio medioambiental que afecta a este punto de las relaciones: efecto invernadero inducido; destrucción de la capa de ozono; degradación y pérdida de suelo para la agricultura; degradación y desaparición de los bosques; contaminación del agua; y destrucción de la fauna y la flora⁶⁸.

Mapa 6 **El Mar Aral**



Fuente: *Google Earth*

⁶⁷ *Id ant.*: 215.

⁶⁸ *Id ant.*: 224.

Mapa 7

El Mar Aral: vista satélite



Fuente: *Google Earth*

Entre las catástrofes heredadas de la época soviética están también los ensayos nucleares llevados a cabo por rusos y chinos en Semipalatinsk y Lop Nor, respectivamente. Libiszewski define el conflicto medioambiental como “un conflicto provocado por la intervención humana en el desvío del normal desarrollo y regeneración de un recurso renovable”⁶⁹.

El problema del agua es causa directa de desestabilización en Asia central y debe figurar entre las primeras preocupaciones a la hora de establecer prioridades respecto a la Seguridad. El mal uso del agua es debido a dos causas principales: El establecimiento de las cinco repúblicas soviéticas; y la extensión de la irrigación para cultivos en los años cincuenta. Además de los grandes ríos, Amu Darya y Syr Darya, existen otros dos de no menor importancia, el Kashka Darya y el Zeravshan. Todos son compartidos por al menos dos repúblicas. Así, Tayikistán y Kirguizistán son los países “corriente arriba”, el resto son “corriente abajo” y son los que se llevan el 73% del uso y consumo de los caudales de agua. El problema de Seguridad surge cuando hay intereses nacionales vitales en juego. Tanto en Turkmenistán como en Uzbekistán el algodón es una fuente de empleo importante, 44% y 76%,

⁶⁹ LIBISZEWSKI, S. (2001) “What Is an Environmental Conflict?” ENCOF Paper n° 1: 6, en Stuart HORSMAN *Water in Central Asia: Regional Cooperation or Conflict?*, Londres: Brookings Institution Press.

respectivamente. Más del 50% de la electricidad de Tayikistán y Kirguizistán es generada por centrales hidroeléctricas. A todo ello hay que añadir los problemas demográficos, entre 1959 y 1989 la población creció un 140%, y se calcula que aumente otro tercio hasta 2020 (Horsman 2001: 69).

Las iniciativas regionales para la gestión del agua son numerosas, ya que aunque no se trata de una prioridad en las agendas políticas de los gobernantes sí es realmente un problema grave con el que tienen que trabajar día a día. Muchos analistas han visto una relación directa entre la estabilidad en Asia central y la crisis del agua. Antes parecía más fácil relativamente la gestión de este recurso, ya que era Moscú quien decidía en solitario, en concreto el Ministerio de Reclamación de Tierras y Recursos Acuíferos. Hoy, sin embargo, hay cinco países y no hay un árbitro único.

Comenzaron, tras las independencias, la búsqueda de acuerdos y tratados para llegar a una gestión razonable del agua, sin ocasionar demasiados perjuicios a la población o a determinadas industrias y cultivos ya establecidos. Así tuvo lugar el Acuerdo de Almaty, de 1992, donde se establecieron varios organismos para gestionar el recurso del agua: La Comisión Interestatal del Agua (ICWC, en inglés para Interstate Coordinating Water Commision); subordinado a éste, la Autoridad Gestora para el Amu Darya y Syr Darya (BVOs, en inglés para Amu Darya and Syr Darya Basin Management Authorities); el Consejo Interestatal sobre Problemas del Mar Aral (ICAS, en inglés para Interstate Council on Problems of the Aral Sea Basin); y el Fondo Internacional para el Mar Aral (IFAS, en inglés para International Found for the Aral Sea). Tan sólo en 1994 se habían firmado 300 acuerdos sobre el Mar Aral.

La situación del agua es simbólica e indicativa del contexto fronterizo de estos nuevos Estados. Pero cuando se trata de colaboración, algunas repúblicas, como Turkmenistán y Uzbekistán, se remiten al *status quo* y no aparecen por las reuniones. Por otra parte, otras repúblicas manifiestan su malestar por la situación manteniendo la postura de revisionismo, como Tayikistán y Kirguizistán, apreciando que las cuotas establecidas no son equitativas. Por tanto se producen numerosos conflictos entre países dependiendo de su situación corriente arriba o abajo. Kirguizistán y Kazajistán discuten sobre el agua para los riegos de campos de algodón. Uzbekistán está en el centro de todas las disputas, la más grave de las cuales es la que mantiene contra Turkmenistán. Hay rumores incluso de posibles planes de contingencia por si Uzbekistán invadiera el noreste de Turkmenistán por el problema del agua. Los problemas fronterizos del agua alejan siempre las medidas de confianza y la cooperación entre Estados.

El papel de los agentes externos en el problema es importante. Existen dos grupos de actores externos: los países contiguos, China, Irán y Afganistán, de un lado, y de otro Pakistán y Turquía; y los no contiguos y Organismos Internacionales como segundos protagonistas. Los primeros tienen una influencia más directa, y sobre todo negativa, en la dinámica de Seguridad sobre el agua. Los segundos tienen roles más positivos y objetivos.

A Irán le afecta relativamente poco y no es, por ello, un actor principal. Comparte tan solo una pequeña parte del Amu Darya con Asia central. Sin embargo, Afganistán sí, porque es fuente constante de conflicto (drogas, guerrillas, tráfico de armas). Consume el 2,2% del agua del Amu Darya y podría cubrir el 50% de las necesidades de energía eléctrica a su población mediante centrales hidroeléctricas. La ausencia de Afganistán de los acuerdos internacionales en esta materia, en concreto del Amu Darya BVO y de la ICWC, debilitan los posibles acuerdos o soluciones regionales.

En el otro grupo de países nos encontramos las demandas de China, que también se convierten en negativas respecto al agua, al menos para Kazajistán. Los ríos en disputa en este caso son el Ili y el Irtysh, que nacen ambos en China. El Ili recorre Kazajistán desembocando en el lago Balkhash. El mal uso del agua, en concreto en Xinjiang, de ambos ríos causa problemas en general a la región Asia central, y en particular a Kazajistán. A pesar de todo, China utiliza políticas unilaterales y agresivas a este respecto, considerando que tiene la cabecera del recurso. El 80% de las aguas del valle del Ili se originan en China, mientras que el Irtysh proporciona agua a la región industrial de Kazajstan este y a Psklodar y Karganda, además de enviar recursos acuíferos a la capital Astana. Al trasladar la capital al norte, además de otras intenciones, se pretendía reavivar la economía de la zona. Por ello se conjuga aquí una política de Seguridad medioambiental fronteriza con implicaciones relacionadas con asuntos ecológicos, de desarrollo, salud y migración, en suma sociales.

Normalmente las tensiones entre Estados corriente arriba y abajo se producen cuando el de abajo es muy dependiente del agua y es más fuerte en comparación con el de arriba. Esto es peligroso si el de abajo cree que tiene fuerza militar suficiente para obligar a su vecino. Las discusiones sobre el agua suelen ser bilaterales y es difícil llevarlas al terreno multilateral.

Respecto a Pakistán, trató de firmar un convenio con Tayikistán para la creación de una central hidroeléctrica en la república centroasiática que suministrara energía al norte de Pakistán, pero ello tendría un impacto directo en las relaciones de Irán con sus vecinos y su suministro de energía. La propuesta pakistaní estaba del lado de EEUU.

Otros organismos internacionales han actuado más positivamente proporcionando ayuda técnica y financiera y asesoramiento para la creación de una legislación regional efectiva, además de la creación de instituciones y el apoyo a las negociaciones. El Banco Mundial, a través del BIRD, o la TACIS de la UE (en inglés para Technical Assistance to the CIS), además de la OTAN y la OSCE. Las intenciones consisten en eliminar la pobreza, la creación de trabajo, y, sobre todo, generar recursos para la regeneración medioambiental. Estas iniciativas, intencionadas o no, son desde luego contribuciones positivas a la solución del problema en la región.

En concreto hay dos muy activas. La OTAN a través del Cooperation Partners Programme (dentro de Pfp), que ha promovido la colaboración científica con la CEI en áreas prioritarias, y la OSCE. EEUU tiene interés particular en este problema, y le dedica bastante tiempo a través de USAID (en inglés para United States Agency for International Development) con el objetivo estratégico de crear un clima estable en la región para garantizar sus intereses económicos sobre el gas y el petróleo. El problema es tan grave que incluso Estados como Israel están interesados en su solución. Aquí el agua está siendo utilizada como instrumento más que como causa u objetivo de la política estatal. Israel presta ayuda técnica sobre el agua para entrar también en la región. A pesar de todo, cualquier influencia internacional es casi insignificante ya que los problemas entre las repúblicas centroasiáticas se resuelven en el terreno bilateral, de forma que lo convierten en un problema regional.

Como señala Horsman, tratando de atisbar el futuro del uso razonable del agua en Asia central: “La demanda de agua se hará más intensa en un futuro no muy lejano, y va acompañada necesariamente de una cantidad de factores políticos negativos –pobreza colectiva, gestión, propuestas para la extracción de agua, tensión en las relaciones interestatales, retórica diplomática tensa y violencia local esporádica de baja intensidad-” (Horsman 2001: 85).

9.4.2. Amenazas

Debemos considerar los conflictos étnicos y fronterizos como la primera de las amenazas serias para la Seguridad en la zona. Para Rusia, su Seguridad depende de asegurar la integridad territorial y ser el garante de la estabilidad política de las nuevas repúblicas; mantener las importaciones y exportaciones críticas tanto para su economía como para las de Asia central; la prevención del mercado de la droga en la zona; y la actuación contra el terrorismo.

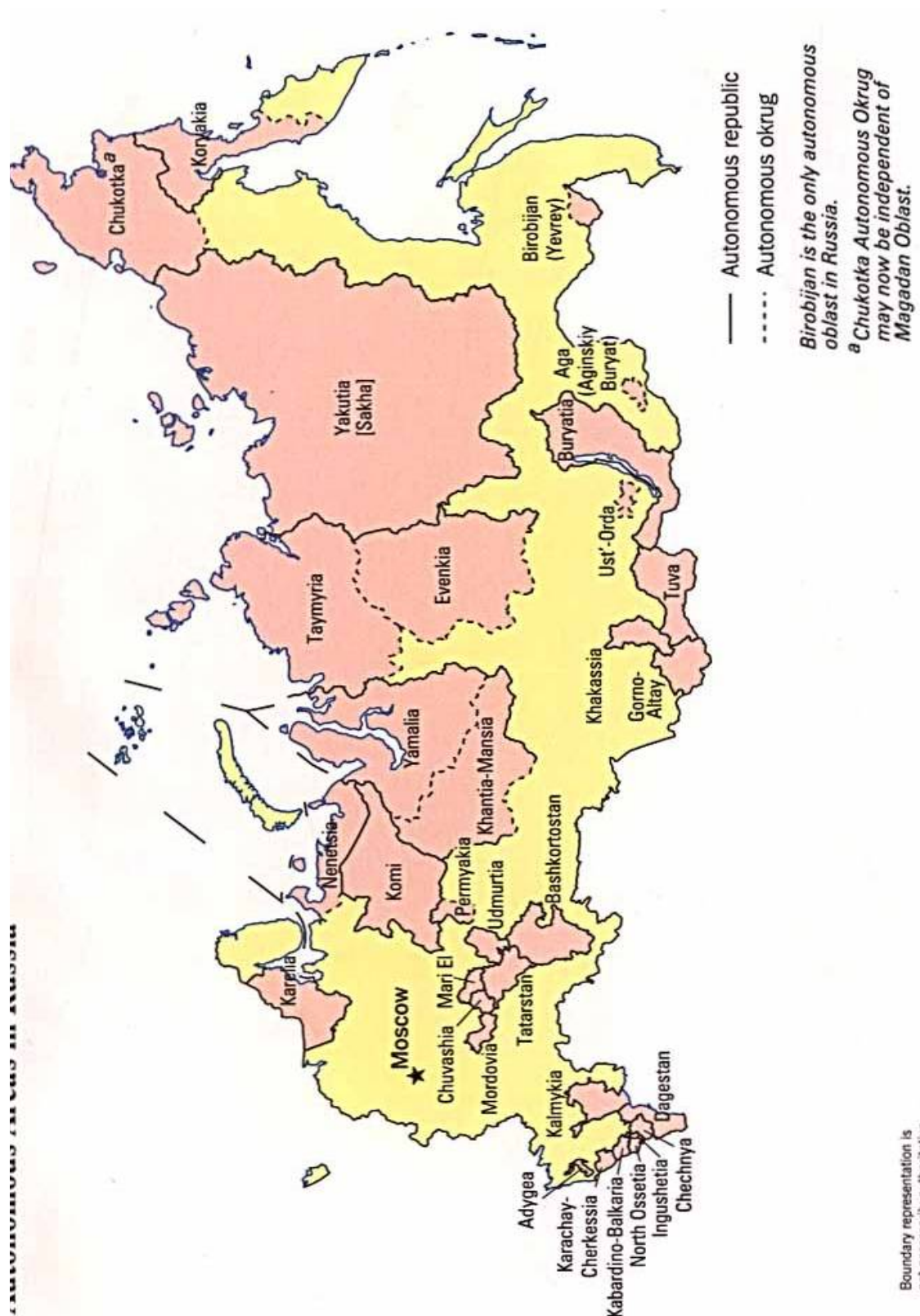
Básicamente trata de construir un cinturón de estabilidad que permita el desarrollo en todos los aspectos de toda la zona. “El establecimiento de una esfera rusa de intereses especiales, influencia exclusiva, y un protectorado virtual sobre todo el espacio postsoviético”⁷⁰.

9.4.2.1. El problema étnico

Por supuesto que en todos los casos impera, así lo reconocen una buena parte de teóricos, los problemas internos de cada república, y en el caso de Rusia los graves problemas internos de todo cariz y su necesidad imperiosa de efectuar el despegue económico. En este caso tiene, por un lado, los conflictos armados interétnicos en Chechenia y Osetia del Norte; tensión etnopolítica entre Karachevo-Cherkessia y Daguestán; y otra tensión etnopolítica, esta vez potencial, entre las regiones de Kabardino-Balkaria, Tatarstán, Bashkorostán, Tuva, Kalmykiia y el sur de Krasnodor y Stavropol.

⁷⁰ PAIN, Emil A. (1999) “Contagious Ethnic Conflicts and Border Disputes Along Russia's Southern Flank”, en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute: 179.

Mapa 8
Regiones Autónomas de la Federación Rusa



Fuente: *Perry-Catañeda Library Map Colección*, The University of Texas at Austin.

La consecuencia de todo ello es la falta de estructuración en el pasado soviético de una estructura étnica de buen número de regiones internas, además de las externas como son los casos de Tayikistán, Uzbekistán e incluso Kazajistán. Dentro de las fronteras rusas las consecuencias negativas de los conflictos interétnicos se ven reflejadas en su política de Seguridad y la de sus vecinos, además de la política exterior. Chechenia, Daguestán o la pretensión de creación del Estado azerí de Lezgin Trresentisin en territorio de las fronteras de Azerbaiyán y Daguestán, hace que por un lado las fronteras vayan aclarándose, pero no deja de ser fuente de inestabilidad. Hay que sumar también los conflictos en Georgia, y, sobre todo ello, el planeamiento de la Confederación de los Pueblos de las Montañas del Cáucaso (CMPC, en inglés para Confederation of the Mountain Peoples of the Caucasus).

Esta amenaza es afrontada por Rusia con tres estrategias distintas practicadas a lo largo de la última década del siglo: el aislacionismo, la dominación y la cooperación. El primero fue aplicado entre 1991 y 1992, y olvidó los problemas en su “extranjero cercano” para centrarse en sus problemas internos. La dominación fue pretendidamente ejercida entre los años 1993 a 1996, tratando de impulsar a la CEI como esfera de interés. Por último la cooperación llegó a partir de 1997, coincidiendo con la crisis institucional de la CEI, y se prolongó a partir de 2001 y los atentados del 11-S⁷¹.

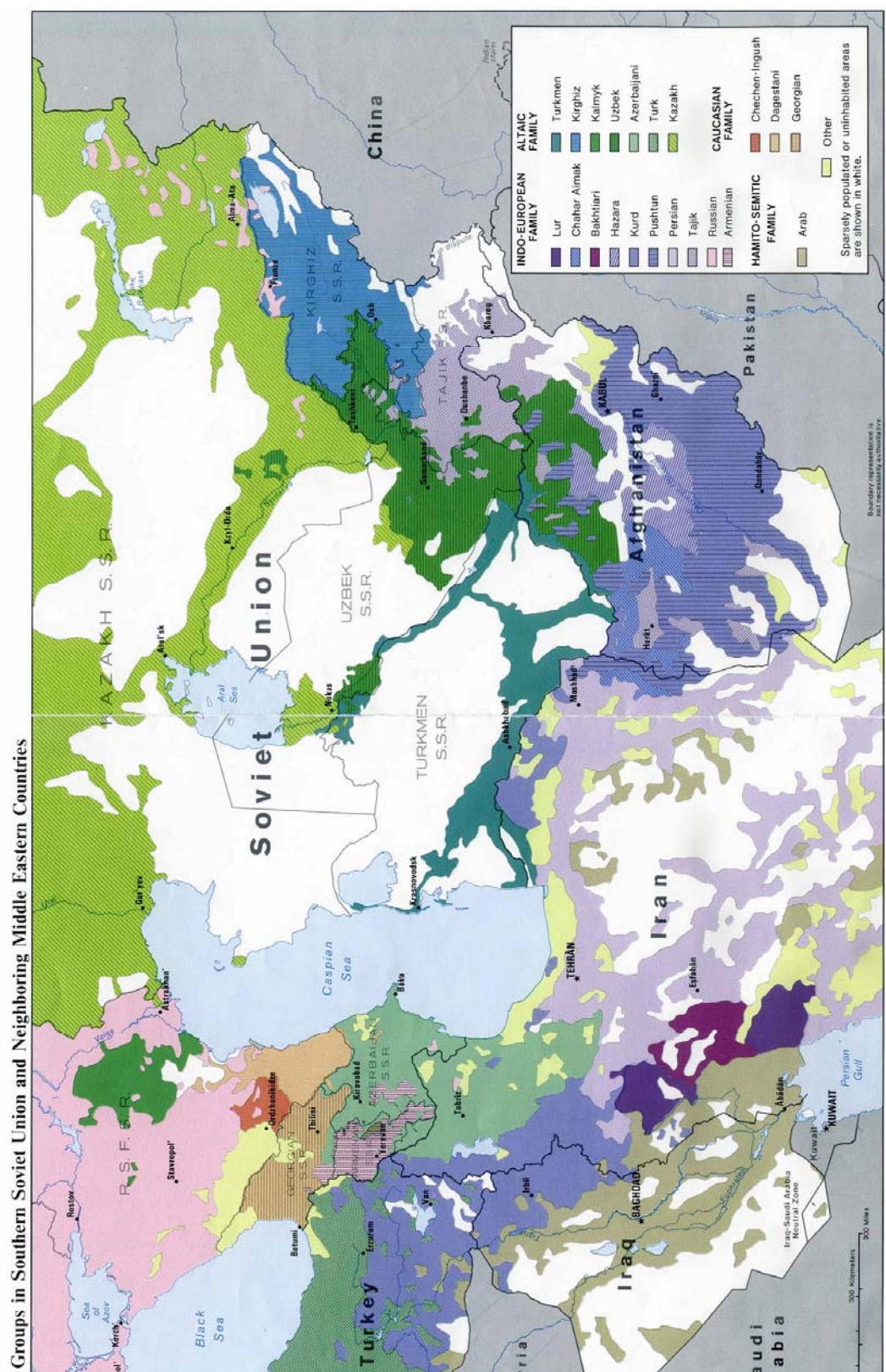
Entre todos estos conflictos, el caso de Tayikistán constituye un caso grave aparte. Los acontecimientos van desde el apoyo político y económico a Rakhmonov en 1993 y la “imposición” de un acuerdo de paz, de cuya ruptura se acusarían tanto el Gobierno como la UTO (Unión Tayika Opositora). No existía tercera fuerza en liza y se exigía la desaparición de las fuerzas de la 201 División Mecanizada Rusa en el país. Sin embargo, era útil para el control del tráfico de drogas y armas, y para proteger la frontera con Afganistán, además de la protección del Centro de Control Espacial de Nurek, muy importante para la industria de Defensa rusa⁷².

La corrupción del poder y las redes de corrupción establecidas en las repúblicas ex soviéticas de Asia central suponen otro de los grandes problemas de Seguridad interior, y hacen perder la confianza del pueblo en las instituciones de manera que vuelven sus ánimos hacia los extremismos:

⁷¹ Caso aparte los recientes problemas, verano de 2008, ocasionados en la república de Georgia (Ver TORREBLANCA, José Antonio “Georgia” El País, 27/08/08).

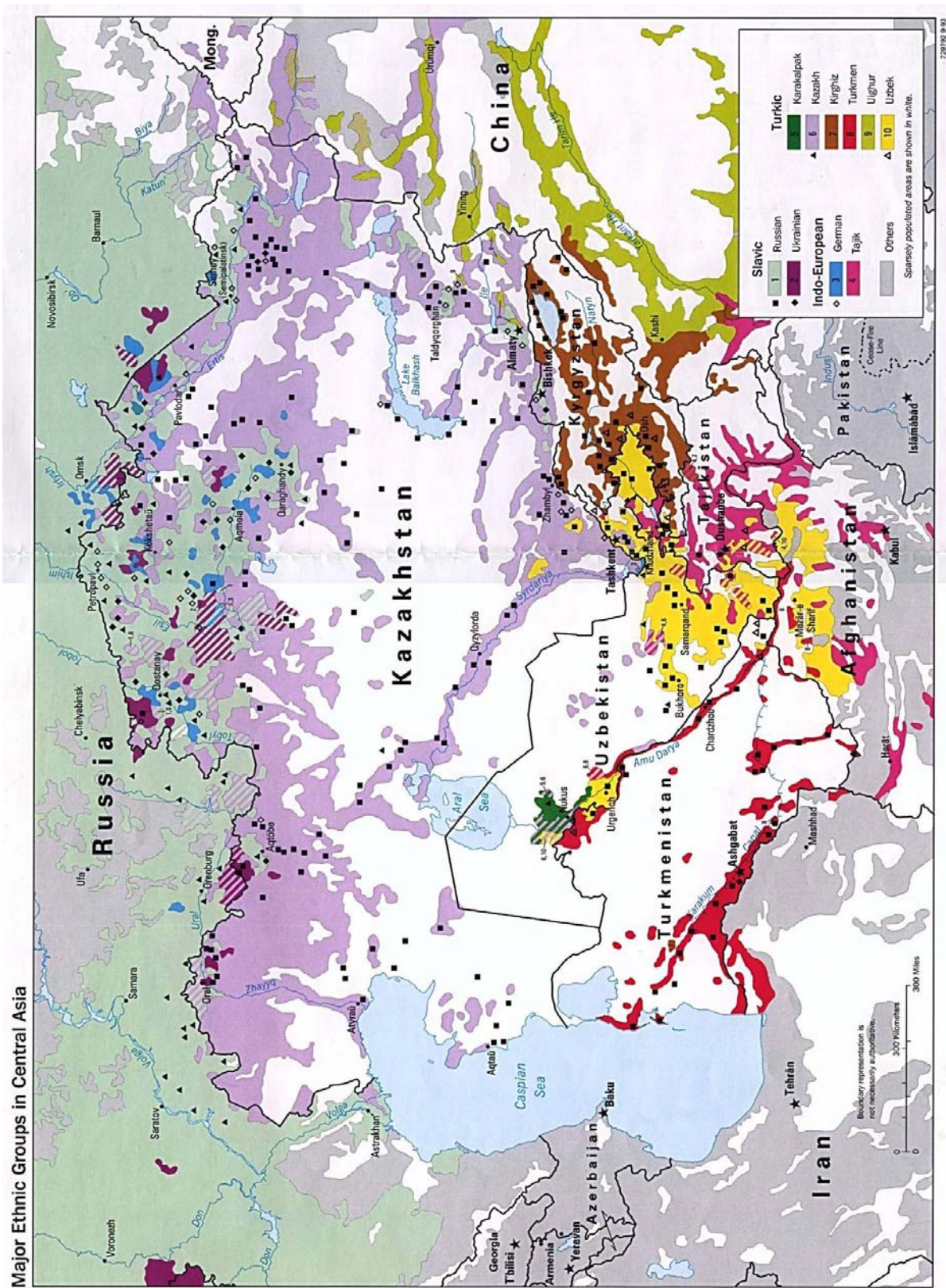
⁷² TURBYVILLE Graham (1997) *Flashpoints in Central Asia: Sources of Tension and Conflict: Drug and Weapons Trafficking*, Washington: US Institute of Peace USIP.

Mapa 9
Grupos étnicos en la ex URSS y países vecinos



Fuente: Perry-Catañeda Library Map Collection, The University of Texas at Austin.

Mapa 10
Grupos étnicos en Asia central



Fuente: Perry-Catáñeda Library Map Collection, The University of Texas at Austin.

9.4.2.2. *El terrorismo internacional*

La amenaza impuesta por el terrorismo tiene dos vertientes, la nacional y la internacional. El terrorismo nacional se concentra al norte del Cáucaso y corresponde a la primera. Sin embargo la amenaza de expansión de los conflictos que rodean la zona es un caso aparte de terrorismo internacional.

El politizado islamismo radical conlleva efectivamente amenazas que no pueden ser de ninguna manera infravaloradas. Pero la supresión indiscriminada de todos los movimientos independentistas, incluso si alguno de estos es de contenido religioso, por Gobiernos corruptos e impopulares so pretexto de combatir el fundamentalismo islámico es contraproducente y sólo puede llevar a los movimientos independentistas a posiciones mucho más radicales en su anti-occidentalismo (Menon, Fedorow y Nodie 199: 255-256).

El problema se internacionaliza al observar los conflictos en las fronteras de Asia central. La crisis provocada por los atentados del 11-S y la intervención en Afganistán, con Tayikistán y Uzbekistán especialmente afectados por la desestabilización que el régimen Talibán provocaba a nivel regional, ha variado gradualmente la situación y las perspectivas geoestratégicas de los actores en liza, debido precisamente a la entrada en el escenario *in situ* de las Fuerzas Armadas de la coalición internacional.

Durante los siglos XVIII y XIX Afganistán había sido un “Estado tapón” entre británicos en la India y Rusia en Asia central. En el siglo XX la situación varió, pero a favor de EEUU. Afganistán siempre había tenido este particular estatus, antes fue “tapón” entre el Sultanato Otomano y Persia, y siempre había funcionado como país interpuesto, como tierra de nadie en evitación de un conflicto directo. Obtuvo su independencia en 1947. La invasión soviética de 1979-1989 supuso la instalación en territorio afgano de un contingente permanente de 100.000 soldados del ejército de la URSS, y causó 15.000 bajas soviéticas reconocidas oficialmente. La pretensión, además de ampliar su influencia, era eliminar la presencia estadounidense en Asia central limitándola a Pakistán. La guerra tuvo sus altibajos, y mientras China e Irán se oponían al excesivo poder de la URSS, los EEUU armaban *muyahidines* con misiles Stinger. Era un símbolo, uno de los últimos escenarios de la Guerra Fría. Tras la salida de la Unión Soviética, EEUU tuvo una participación más directa en el conflicto afgano, hasta la intervención tras el 11-S. A partir de aquí nos encontramos realmente ante el cambio radical de escenario en Asia central. La colaboración rusa, automática tras los atentados contra el World Trade Center y el Pentágono, y la entrada de las tropas multinacionales, principalmente

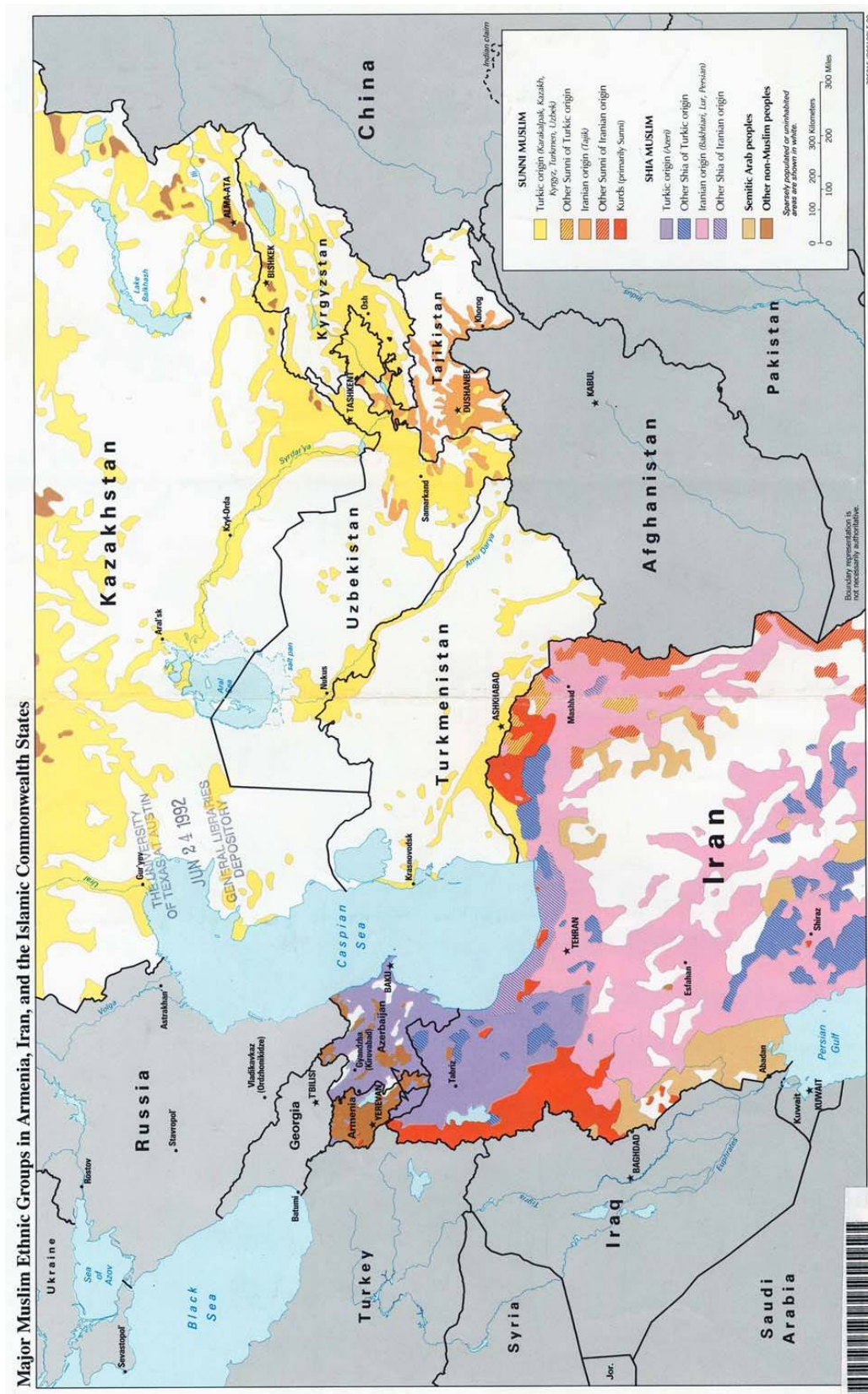
estadounidenses en los territorios de las repúblicas fronterizas con Afganistán en la operación Libertad Duradera cambia el marco de las relaciones exteriores y la Seguridad en la región. “El hecho (colaboración rusa) se ha debido a los atentados del 11 de septiembre, e induce a reflexionar sobre el obvio aumento de poder bélico alcanzado por la nación islámica (la *Umma*, comunidad de creyentes, en árabe), empleado contra los Gobiernos yugoslavo, ruso, indio, americano e israelí”⁷³. La colaboración se manifiesta en el intercambio de información militar y la utilización de bases y corredores aéreos rusos por parte de las Fuerzas Armadas estadounidenses, además de información, inteligencia militar, tropas de élite, operativas aerotransportadas y de intervención rápida.

Antes del 11-S tanto rusos como americanos habían fomentado las sanciones de la ONU contra este empobrecido país. Mientras, Rusia buscaba la negociación con el Gobierno Talibán para convivir con sus vecinos, conseguir nuevos mercados y atraer inversiones, aunque el panorama no era el más indicado para ello. No quería más enemigos ideológicos, sino recuperar su zona de influencia económico-política. Incluso a principios de 2001 se cree que Rusia podría haber dejado a su suerte a la Alianza Norte de Massur y negociar secretamente la estabilidad con los Talibán con el reconocimiento del régimen, a cambio de garantizar la Seguridad en la frontera tayika y sacar los campos de entrenamiento islamistas chechenos, tayikos, uzbekos, kirguizes y uigures. La propuesta se habría hecho vía Pakistán, así Rusia se queda con el control y los Talibán con Afganistán. Sin embargo la situación y esta peripecia diplomático-política quedó en el aire⁷⁴. Tras el 11-S Moscú aprovecha la situación e impulsa su política exterior. Ya no se ve con malos ojos la represión en Chechenia o la propia sobre las guerrillas islámicas de Asia central. Todos tienen intereses en el nuevo Gobierno afgano, ya que con la estabilidad puede haber una nueva vía para tender oleoductos desde Kazajistán y gasoductos desde Turkmenistán, que permitan a las petroleras americanas exportar los hidrocarburos centroasiáticos sin Rusia.

⁷³ ROMEA RODRÍGUEZ, Antonio (2002) “Rusia y los países musulmanes”, en *Influencia rusa en su entorno geopolítico*, Monografías del CESEDEN nº 51, Madrid: CESEDEN: 187.

⁷⁴ *Id. ant.*: 190.

Mapa 11 Grupos musulmanes étnicos en Armenia, Irán y Asia Central



Fuente: *Perry-Catañeda Library Map Collection*, The University of Texas at Austin.

9.4.2.3. Grupos armados nacionales

La necesidad de resolver problemas “societales” aparece con el propio terrorismo interior, convirtiéndolo en un problema de dimensiones internacionales. El conflicto de Afganistán conlleva el peligro de extensión tanto del terrorismo internacional como del radicalismo islámico. La frontera compartida con Tayikistán es el foco principal de esta amenaza para la estabilidad y la seguridad en Asia central. En lo que respecta a Rusia, se convierte en un conflicto regional largo en el tiempo con una dimensión interestatal, capaz de retocar severamente el mapa político de la región y exponer las fronteras rusas al incremento de la penetración de terroristas.

Los grupos terroristas son numerosos: MIU (Movimiento Islámico de Uzbekistán); Hizb-ut-Tahir (Partido de la Libertad); Unión Opositora Tayika (UTO); o Uigures de Xinjiang. De entre todos ellos, los más conocidos son la Unión Opositora Tayika, UTO, que firmó la paz con el presidente Rakhmonov en febrero de 1997, con la intermediación de Rusia e Irán y que actualmente está en una fase de reconversión política.

El problema de Chechenia es distinto, y afecta básicamente a la seguridad de la Federación Rusa, sin embargo, se convierte en refugio de integristas islámicos y fuente de desestabilización en la zona, y, sobre todo, en fuente de tensión con Occidente. Es la presión islamista que padece Rusia y cuyo epicentro se encuentra en Afganistán. Aunque no queda muy claro, depende de rachas que Rusia haya contado con la comprensión de Occidente hacia una intervención antiterrorista y antiseparatista.

9.4.2.4. Tráfico de drogas y crimen organizado

Rusia se ha convertido en la última década del siglo pasado en un país consumidor de drogas. Existe una espiral de consumo con más de 2 millones de personas afectadas. En 1996, la sexta parte de la población había probado la droga, lo que supone entre 22 y 24 millones de personas. Las mismas estadísticas señalan que ocasionalmente consumen drogas entre 6 y 7 millones de personas, y que de 2,1 millones a 2,3 millones son consumidores habituales, al menos una vez por semana. El problema va más allá, ya que el 91% de los infectados por sida en Rusia son drogodependientes, con el consiguiente problema sanitario y económico. La droga entra a través de Asia central y el sur del Cáucaso, principalmente debido a la permeabilidad de las fronteras, problema añadido al de la corrupción de las autoridades implicadas. El dinero recaudado por los traficantes sirve, además, como medio para armar a grupos no controlados y peligrosos.

Tayikistán es el más claro ejemplo, donde se estima sólo se decomisa entre el 5% y el 10% del total del tráfico de drogas con Rusia. En Kirguizistán ocurre lo mismo, y así durante el periodo soviético se cultivaban hachís o marihuana indios y flor de opio para uso medicinal, sin embargo el mercado se ha reconvertido. Entonces, alrededor del 16% de la morfina mundial salía de Kirguizistán. Pero los medios para combatir el tráfico ilegal son algo precarios ya que, por ejemplo, la efedrina salvaje crece rápida y espontáneamente en los valles de la república. Otro caso es Turkmenistán, donde el consumo era habitual, pero donde han aparecido rápidamente multitud de pequeños laboratorios clandestinos de procesamiento de drogas. Kazajistán, otra zona propicia para el cultivo de droga lo realiza a través de su farmacéutica en Shimkent. Al otro lado del Caspio, en Azerbaiyán, se comercia con la droga iraní.

El primer problema del crimen organizado es su definición. No es, como piensa Occidente, algo que haya entrado de forma extraña en las repúblicas recién independizadas a través de mafias y bandas internacionalmente organizadas, sino que forma parte y está secularmente enraizado con el sistema anterior, el sistema soviético. Básicamente porque era un crimen organizado de rasgos económicos. Está tan enraizado en la sociedad ex soviética que es una práctica habitual, y sus dimensiones son inimaginables para la mentalidad occidental. Se podría llamar también corrupción postindependencia.

Al cambiar las reglas del juego, tras el colapso de la URSS, el sistema de corrupción de los funcionarios soviéticos no ha hecho sino intensificarse. Según una encuesta realizada entre 2.000 kazajos y uzbekos en 1993, más de tres cuartas partes de la población decía que era imposible hacer absolutamente nada sin pagar un soborno para conseguirlo. Cualquier actividad, según reflejaba la encuesta, de la vida cotidiana de las personas, desde conseguir un buen colegio para los hijos hasta conseguir un buen trabajo, pasando por toda la variedad de servicios sociales como por ejemplo la sanidad⁷⁵ pasaba por esta práctica. Los encuestados sentían esto más como crimen organizado que como corrupción ya que lo veían como una pequeña parte de un negocio mucho mayor. El problema se convertía en especialmente grave en lo que respectaba a altos representantes del Gobierno y personal de Justicia. Más de dos tercios creen que la mayoría de estos pertenecen a las mafias o están directamente relacionados con ellas. Así, el 30% de la Policía pertenece a bandas mafiosas y se hace necesario un caro soborno para tener garantías incluso en un juicio de faltas menores. Ejemplos hay en todos los países de Asia central, e incluso en el Cáucaso. Como ejemplo, y por el

⁷⁵ Todos estos datos están contenidos en el trabajo de Lubin anteriormente citado: LUBIN, Nancy (1999): 214 y ss.

problema de las privatizaciones, en países donde ningún particular podía comprar o vender tierras, los altos funcionarios tenían su propio mercado ilegal y las alquilaban por tiempos establecidos, así, una hectárea en un campo de Uzbekistán se vendía por una suma equivalente a cinco años de un sueldo medio.

Todo ello tiene un evidente impacto en la Seguridad de los países y, sobre todo, es un gravísimo obstáculo para la legitimación de los nuevos Gobiernos. Sin esa legitimidad se hace imposible la implementación de políticas de prevención de riesgos, con lo cual las reformas tienen muchos más problemas para salir adelante. Todos los presidentes centroasiáticos se declaran contra la corrupción públicamente, y normalmente señalan en sus discursos como prioridad el acabar con la corrupción organizada y el crimen. En el caso de Georgia el depuesto Shevardnadze identificaba la corrupción como el principal freno a las reformas económicas, y acabó siendo salpicado por el propio mal, teniendo que salir del Gobierno tras las revueltas postelectorales de 2004. El problema está en que mucha gente lo contempla como un problema limitado a la propia limitación económica de cada república, de forma que creen que una vez que se realice el despegue económico esperado, las mafias y el crimen organizado junto a la corrupción caerán por su propio peso. Otros lo ven como un problema moral de difícil solución.

El problema está en el contrabando a gran escala, ejemplo de lo cual es la “guerra del alcohol” entre Rusia y Georgia. Ésta consigue alcohol barato en Turquía que es llevado a destilerías clandestinas en Osetia del Norte y de allí pasa a Rusia desarticulando el mercado del alcohol nacional, y aunque es más dañino o peor, es más barato –sin impuestos-⁷⁶.

9.4.3. Retos

9.4.3.1. Emigración, refugiados y desplazados

Entre los retos que se presentan a las nuevas repúblicas, con claras implicaciones para Occidente, figura el desplazamiento de poblaciones en Asia central debido a los conflictos locales. Sólo en el caso de Tayikistán, debido a la guerra, los refugiados han llegado a medio millón de personas desplazadas (Georgia 250.000 y Azerbaiyán 700.000). Influye en ello notablemente el

⁷⁶ ZVIAGELSKAIA, Irina D. y Vitali NAUMKIN (1999) “Non-Traditional Threats, Challenges, and Risks in the Former Soviet South”, en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute.

fanatismo terrorista, y la necesidad de evitar etiquetas como fundamentalismo islámico que no hacen sino confundir a las sociedades.

Las migraciones masivas de refugiados tienen que ver también con la paulatina desaparición de los habitantes rusófonos de las antiguas repúblicas soviéticas. Aunque pudieran considerarse estos como movimiento de población, no son negativos, pero sí generan en realidad un riesgo económico y social. La fuga de población rusa perjudica también a los nuevos Estados. En la época soviética los puestos de especialistas en la esfera de la producción industrial y de la Administración eran ocupados mayoritariamente por rusos. Hasta el 37,8% en Kazajistán y el 21% en Uzbekistán. Pero las independencias marcan la vuelta a la etnicidad y los nacionalismos excluyentes ahuyentando a los rusos. La presión demográfica juega un papel importante, es decir, el crecimiento rápido de las poblaciones nacionales frente a los rusos. La emigración ha supuesto en algunos casos una descapitalización profesional y humana que afecta a numerosos servicios ciudadanos como la salud, la educación o la industria.

Tayikistán ha pasado de ser un factor estabilizante, en una sociedad tan fragmentada que tenía una identificación regional antes que nacional, a afectar a las relaciones con los uzbekos, que suponen aproximadamente el 25% de la población. Turkmenistán ha sido especialmente duro con los rusos a los que, en ocasiones, no se les permitía marcharse. Uzbekistán es tradicionalmente la más homogénea en el sentido étnico, comparativamente con el resto de países centroasiáticos. En el terreno social se ha querido arreglar el problema ruso con la creación de la única universidad en lengua rusa de Asia central, pero a pesar de todo han sido prácticamente expulsados. En Kirguizistán los problemas étnicos se convierten en graves al radicalizarse las posturas nacionalistas, llegando incluso a la agresión a la población rusa. Kazajistán, por último, tuvo bastantes problemas al inicio de los años noventa incluso se realizó el cambio de capitalidad, que fue visto por algunos como una recolonización de la zona rusa. Podríamos decir que el país estaba dividido en dos zonas, norte y sur, cada una dominada por la etnia correspondiente. El norte era de mayoría rusa, y al cambiar la capitalidad y tomar el poder la etnia dominante, trata de hacer desaparecer el peso específico de Rusia. Se llegó incluso a traer trabajadores de otras nacionalidades para expulsar a los rusos invirtiéndose el peso de cada una de las etnias.

9.5. Seguridad “nuevorregionalista”

Dentro del esquema de Seguridad, arbitrado y planteado científicamente, los problemas de Asia central centran las preocupaciones de las potencias más allá de aquellas fronteras. Los conflictos locales y las todavía dependientes Fuerzas Armadas de los nuevos Estados se observan desde el punto de vista de los intereses tradicionales de Seguridad, desde una perspectiva realista basada en los intereses nacionales. De un lado suponen una amenaza a la futura estabilidad, sobre todo en lo que respecta a conflictos étnicos, cuyo más claro exponente es la guerra en Tayikistán que atrae el peligro del radicalismo islámico, como se pudo comprobar con el caso de los disturbios en Uzbekistán⁷⁷. A todo ello hay que añadir el peligro de integridad territorial, en el caso ruso, por la influencia de los conflictos dentro de sus fronteras, perdiendo influencia en su órbita estratégica geopolítica en favor de Occidente.

Tras el final de la Guerra Fría, a Rusia se le plantearon nuevos problemas respecto a su estabilidad estratégica. Problemas que se vieron acrecentados por la disolución de la URSS y por la crisis económica y social de los noventa. Con la llegada de Putin al poder en el año 2000 comenzó a ver cómo se despejaba paulatinamente su horizonte. Señalaba el ministro de Exteriores Ivanov: “Han surgido nuevos retos y amenazas a la Seguridad global, entre ellos, como se ha mencionado antes, los conflictos regionales e interétnicos, el separatismo militante, el terrorismo internacional y el crimen organizado” (Ivanov 2002: 95). La búsqueda de la estabilidad postsoviética ha llevado a identificar como principales y primordiales los problemas de Seguridad y de identidad. En Asia central comprobamos cómo las identidades generadas a raíz de la división soviética de la región han tenido mucha más fuerza que otras, como lo pudiera ser la religiosa. La perpetuación de la sociedad tradicional en la que el “grupo de solidaridad” típicamente regional, que continuó siendo una realidad en la implantación soviética de los *koljoses* y *sovjoses* soviéticos, hizo permanecer la costumbre más allá de la influencia de cualquier panislamismo, del signo que fuere. Toda vez que el funcionamiento de las sociedades centroasiáticas no ha dejado de ser local, casi tribal, las identidades nacionales, o incluso étnicas, vienen dadas por la pertenencia a un “grupo de solidaridad”, delimitado por la pertenencia a un barrio, una mezquita, una ciudad o un antiguo *koljos*. Permanece así una identidad también de pertenencia a un grupo más restringido, el ser ex soviético o anti soviético, en una forma de vida muy parecida a la anterior donde se plasman las grandezas y miserias heredadas del antiguo régimen (Roy 1998).

⁷⁷ ROMEA, Antonio (2004) “Uzbekistán: los factores internos” *El Mundo*, 1 de abril.

9.5.1. Las Fuerzas Armadas como atributo de soberanía

El problema de construcción de identidades en los nuevos Estados-nación tienen un epicentro oculto en la creación de nuevos ejércitos, o Fuerzas Armadas propias, como uno más de los atributos de soberanía de las nuevas repúblicas independientes. Tendiendo a la democratización paulatina de las sociedades, esas nuevas Fuerzas Armadas han de estar bajo un estricto control democrático, si se quiere llegar al modelo occidental. En él caben, en primer lugar, la planificación de líneas de actuación de los ejecutivos correspondientes sobre la Seguridad, tanto interna como externa, de sus respectivos países. Eso señalaría la capacidad del Estado de actuar con un “buen gobierno” en el sentido de administrar correctamente la Seguridad, como peldaño necesario a cubrir para lograr un control de los ejércitos por parte de los demás poderes en un Estado de Derecho⁷⁸.

La identidad nacional no es algo natural o dado previamente, los Estados deben necesariamente trabajar sobre un proyecto que aúne voluntades tanto de políticos como de intelectuales y activistas. El estudio de los diversos casos nos lleva a distintas construcciones de identidades nacionales, a través de la Seguridad, y en función de los modelos nos encontramos con naciones tolerantes o intolerantes⁷⁹.

Respecto al control civil del ejército, ya Samuel P. Huntington proponía el “control civil objetivo”, en oposición al subjetivo⁸⁰. Los políticos formulan los objetivos a seguir y los militares llevan a cabo las operaciones, de forma que el problema surge si el militar toma decisiones reservadas a los políticos: “El militar pues es un profesional autónomo y neutral que lleva a cabo los logros políticos *sine ira at studio*”⁸¹. Este es el gran objetivo de las sociedades democráticas occidentales, de forma que el control democrático de las Fuerzas Armadas es “responsabilidad compartida por militares y políticos”⁸². Encontramos esta integración de los militares en la sociedad civil ya en Morris Janowitz⁸³. En este punto de vista decisivo de integración de los mandos militares, conscientes del poder de su toma de decisiones, la planificación democrática es llevada a cabo comprometiendo a los líderes militares en los logros políticos. Ya hemos comprobado cómo éste era el principal caballo de

⁷⁸ BORN, Hans (2002) “Democratic Oversight of the Security Sector. What does it mean?”, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series nº 5 abril, Ginebra.

⁷⁹ SUNY, R.G. *Op. cit.*

⁸⁰ HUNTINGTON, Samuel P. (1957/1985) *The soldier and the state*, Boston, MA: The Belknap Press.

⁸¹ BORN, *Op. cit.*: 6.

⁸² *Id. ant.*: 7.

⁸³ JANOWITZ, Morris (1960) *The Professional Soldier: a Social and Political Portrait*, EEUU: Free Press.

batalla de los proyectos de Doctrina Militar y el Concepto Nacional de Seguridad rusos a lo largo de los años noventa. Asia central todavía tiene un amplio camino por recorrer, y todavía encuentra sus decisiones subordinadas más allá del propio poder militar interior, a las decisiones de poderes externos muchos más influyentes, debido a las circunstancias particulares de cada uno y a las circunstancias globales de los acontecimientos de la Sociedad Mundial. Los regímenes autoritarios, o personales como en el caso de Turkmenistán, hacen que el horizonte aquí descrito esté todavía bastante lejano.

En otro estado de cosas, Jacques van Doom estudia el control en los países en transición o que están cambiando radicalmente, como países postcoloniales o países ex comunistas⁸⁴. Quizás las repúblicas de Asia central podrían enmarcarse en ambos conceptos, sin embargo comprobamos cómo sus transiciones son más postcoloniales que postcomunistas. Los Estados descritos por van Doom, africanos o centro y este europeos, utilizan tres métodos distintos para llevar a cabo el control militar de la política: control mediante reclutamiento o selección, en el que sólo los política y socialmente adaptados integrarán el ejército; control por indotrinación, según el cual hay que asegurarse la fidelidad nombrando sólo élites del partido; y, por último, control por organización, integrando al estamento militar en los cuadros del partido. En nuestro caso parece que ninguna de estas dinámicas se ha considerado ya que la estructuración de nuevas fuerzas armadas no deja de ser un problema secundario en el desarrollo de estos países.

Los sucesivos proyectos de doctrina de Seguridad rusos nos muestran cómo la comunidad internacional frente a los nuevos retos y amenazas es vista por Rusia de una peculiar manera en la que pretende conservar sus tradicionales intereses, y en ocasiones las diatribas, renovando o reforzando sus antiguas enemistades, es decir su anti-occidentalismo. Ivanov sostenía que no se ha formulado todavía “una estrategia para el mantenimiento de la paz y la Seguridad internacionales que corresponda a las exigencias de la época moderna” (Ivanov 2002: 72), diciendo que se ha perdido una oportunidad única con el final de la Guerra Fría. La adopción de valores democráticos sin más no es la solución a los problemas de los nuevos e incipientes Estados. Al analizar el caso de las cinco nuevas repúblicas nos encontramos que la palabra reforma no deja de ser un eufemismo que en realidad esconde cierto grado de caos. La transición en las repúblicas ha sido caótica con la reserva del poder, en regímenes autoritarios, por antiguos comunistas.

Tanto el Cáucaso como Asia central pueden ser vistos como lugar de encuentro, como depositarios de antiguos espacios interculturales en los que

⁸⁴ Ver VAN DOOM, Jacques (1969) *Armed Forces and Society: Sociological Essays*, La Haya.

la sociedad estaba compuesta de estas mixturas sociales y políticas, más que como conjunto de nacionalidades que han evolucionado al actual panorama.

9.5.2. Incidencia de los problemas económicos en el terreno estratégico

La economía centroasiática está basada en las posibilidades y riquezas en hidrocarburos de la zona. Esta región, guardada como reserva natural de la Unión Soviética, amaneció al mercado de los hidrocarburos junto con su nacimiento a la independencia en los años noventa. Sin embargo, la gestión y explotación de los recursos no deja de plantear problemas tanto a los Estados propietarios como al mercado global, de forma que se convierte en uno de los principales problemas de Seguridad económica de la región y todos sus vecinos. Frente a Occidente son una alternativa a la exportación de hidrocarburos turca, que cruza un aliado de la OTAN, Georgia, y evita Chechenia, debilitando las posibilidades de la fuente principal de ingresos de las arcas rusas.

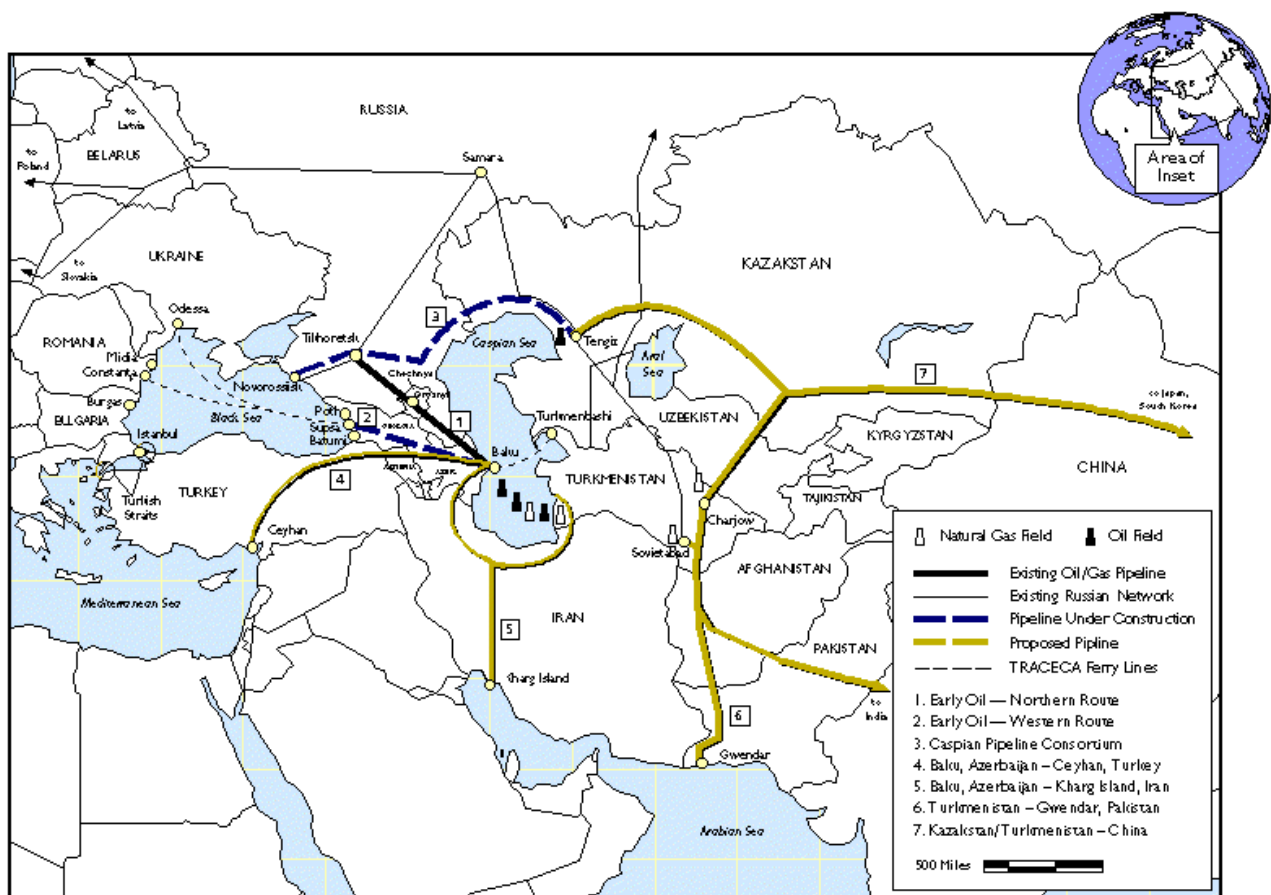
Pero no deja de ser una consecuencia para los conflictos internos e incluso interestatales, y un problema para la Seguridad internacional. El peligro latente de la violencia puede frenar la transición económica y el desarrollo en estos países. Según Spruyt y Ruseckas hay dos modelos que demuestran la incidencia de las crisis internas violentas en estos países⁸⁵. Estudian el caso de Nigeria, un país con una riqueza petrolífera notable, pero que debido a los constantes brotes de violencia tiene dificultades importantes para salir adelante, y lo compara con el caso de Corea del Sur, que a pesar de no ser un país rico, su gestión económica le lleva a estar incluido dentro del *boom* del sudeste asiático. Frente a ello tenemos el paradójico caso de “el mal holandés”, consistente en la búsqueda rápida de aprovechamiento de los recursos para el despegue económico del país. Se llama así por el caso holandés, en el que se corría el peligro de que la realización de las ganancias a corto plazo hiciera que no se reinviertiera en infraestructuras y desarrollo. Luego, la presión inflacionista por la entrada de capital externo pone en peligro la balanza de pagos, generando necesidades monetarias y subiendo los precios. Por último todo ello requiere unos ajustes fiscales internos de difícil realización. En Asia central se podría dar cualquiera de los tres casos, debiendo tender más hacia los “milagros económicos” del este asiático, que a fracasos rotundos como Nigeria o, en el otro extremo, Holanda. El problema es claro, el régimen autoritario hace que se genere la corrupción del *apparatchik* precedente y ello degenera en un mercado asimétrico con instituciones

⁸⁵ SPRUYT, Hendrik y Laurent RUSECKAS *Op. cit.*

políticamente débiles y corrompidas por el aparato del Estado. Esto en lo que respecta a los países con riquezas en hidrocarburos, ya que para los que no las tienen podría servir el modelo coreano, sin embargo los Gobiernos autoritarios, con una modernización lenta y tardía, hacen que el despegue sea más difícil, si no imposible.

Rusia juega su propia baza en este terreno, y ya desde la cumbre de la OTAN de Praga quería alejar a Azerbaiyán y Georgia de Turquía y de la OTAN, así como de cualquier otro organismo transnacional de Seguridad y Defensa, por el ansia de control de los recursos energéticos de la zona del Caspio., como también demuestran los recientes acontecimientos en Georgia. Para Rusia supone el 20% de su PIB, y entre el 50% y el 60% de sus ingresos en divisas. Moscú presiona también en el mercado global y pide algunas condiciones para no obstaculizar el tránsito de los hidrocarburos en la zona: ralentizar la evacuación de cuatro bases rusas en Georgia; tener en cuenta a Rusia en la exportación de hidrocarburos del Caspio; y neutralidad frente al conflicto checheno.

Mapa 12
Infraestructura de exportación de petróleo y gas en Asia central y el Cáucaso



Fuente: Departamento de Estado, EEUU: usinfo.state.gov

Mapa 13 Oleoductos y gasoductos del Cáucaso

Caspian Region Oil Pipelines (U)



UNCLASSIFIED

759738AI 4-02

Fuente: Departamento de Estado, EEUU: usinfo.state.gov

Rusia ha firmado un contrato de explotación petrolera con Azerbaiyán de 250 millones de dólares y un acuerdo de cooperación militar, confirmando, al igual que Kazajistán y Turkmenistán, que van a conceder más importancia a la situación rusa. Los productores kazajos esperan que Rusia dé cobertura segura al oleoducto Kazajistán-Novorossirsk. El oleoducto Baku-Ceyhan, de más de 1.500 kilómetros, apoyado por EEUU, es criticado por su alto precio. En la actualidad lo gestiona la Compañía Estatal de Petróleos de la República de Azerbaiyán (SOCAR) y seis multinacionales más. En la cumbre de la OSCE de Turquía, en 1999, se firmó un acuerdo para su construcción (Turquía, Azerbaiyán, Georgia y Turkmenistán). Así, la llamada North Export Route (Baku-Novorossirsk) dejaría de ser la única opción para exportación por parte de los nuevos Estados. La otra vía existente desde Baku es la West Export

Route desde Soupsa, en Georgia. Un tercer oleoducto atraviesa territorio ruso hasta Novorossirsk, y conecta esta terminal del Mar Negro con la explotación kazaja de Tengiz.

9.5.3. Cambios en la Sociedad Mundial: Redefinición de objetivos

Todavía hoy, Rusia mantiene su tradicional debate interno entre la implementación de sus políticas europea o asiática. El “euroasismo” es el concepto del presidente Putin que estima y que resume la renovada ofensiva de Moscú buscando recuperar una visión de estrategia mundial coherente que recuerda en sus límites a la antigua URSS. Se refleja no sólo en las aproximaciones político-diplomáticas y militares dentro y fuera de la CEI, y que diseñan un cada vez más claro y ambicioso eje Moscú-Teherán-Nueva Delhi-Pekín, sino también una compleja estrategia energética que busca ante todo asegurarse el control de las grandes vías de exportación de los hidrocarburos y la influencia sobre los países productores de Asia central⁸⁶.

Rusia está diseñando su política exterior para los próximos 50 años. Aunque tras la crisis de 2001 se ralentiza la actividad exterior. Antes había numerosas visitas de Putin a países y organismos internacionales, se visitaba la OTAN estableciendo una red de relaciones importante, pero los problemas internos frenaban esta dinámica. En Asia central tienen nuevas prioridades, que revelan una mayor inclinación de Moscú hacia Tashkent, en detrimento de la privilegiada relación que mantuvieron Yeltsin y Nazarbayev. Entre los objetivos del presidente Putin se encuentran el control sobre las repúblicas ex soviéticas, con aumento de zonas de intercambio económico e influencia geoestratégica, y se sirve de instrumentos multilaterales como la Unión Aduanera con Kirguizistán, Kazajistán y Tayikistán, o también acuerdos bilaterales fuertes.

Igor Ivanov dejaba señaladas las intenciones rusas: “fomentar la creación de un clima internacional favorable a la continuidad de las transformaciones internas en aras a fortalecer el sistema estatal, garantizar el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos” (Ivanov 2002: 201). Aquí se refiere a la “diplomacia económica”, una nueva dimensión de la diplomacia. Vuelve a la globalización para señalar que la política exterior es el instrumento para la cooperación internacional bien organizada que

⁸⁶ ECHEVERRÍA, Carlos (2002) “Evolución política y estratégica en el Cáucaso y Asia Central y su incidencia en la política exterior rusa”, en *Influencia rusa en su entorno geopolítico*, Monografías del CESEDEN, n° 51, Madrid: CESEDEN.

corresponda a los intereses nacionales. Putin y su nueva política exterior “persigue consolidar y perfeccionar de una manera más completa el sistema estatal democrático en Rusia y, en primer lugar, el papel del Estado en el subsiguiente establecimiento de la economía de mercado de corte social” (Ivanov 2002: 202).

Rusia ve la necesidad de un nuevo planteamiento estratégico, y vuelve la mirada hacia su dimensión asiática en lo que respecta a su política de Seguridad. Rusia sigue desconfiando de los EEUU. La OTAN domina el panorama de las relaciones Europa-Rusia, ha renovado su concepto estratégico y se extiende hacia el este, y, lo que es más grave, intervino utilizando la fuerza contra un amigo tradicional de Rusia, Yugoslavia. Se podría pensar que, al igual que Rusia quiere adelantar sus fronteras de Seguridad hacia la antigua URSS, EEUU hace lo mismo gracias a sus alianzas. En su relación con la OTAN, como único foro de Seguridad que ha quedado y que más que residuo de la Guerra Fría ha conseguido volver a llenarse de contenidos, Rusia pretende mantener una estrecha vigilancia sobre la organización e incluso influir en sus decisiones, más que articular una cooperación mutuamente beneficiosa. La ampliación de la OTAN al Báltico genera desconfianza en Rusia, que ingresa como socio especial en la OTAN con el objetivo de desnaturalizarla, pretendiendo llevar el problema de la Seguridad en Europa hacia otro foro, la OSCE. Respecto a Asia ha ejercido en el pasado su condición euroasiática por motivos de Seguridad, estratégicos o de reafirmación de espíritu de gran potencia. Tiene una asociación estratégica con China contra la unipolaridad del sistema internacional, pero el acercamiento chino a Asia central le hace desconfiar. A pesar de lo cual suman sus estrategias en el Foro de Shanghai.

10. MODELO DE SEGURIDAD EN ASIA CENTRAL

Rusia en la región de Asia ve más de dos tercios de su territorio implicado en la zona, de forma que se convierte en una ventaja geopolítica para Moscú. Si consideramos además la región de Asia Pacífico veremos cómo allí se encuentran las principales potencias nucleares que disponen del mayor poder militar y económico del mundo. Se han desplegado numerosos procesos integracionistas en busca de mecanismos para el mantenimiento de la Seguridad y la Paz sobre la base de contactos bilaterales y multilaterales, aunque no se ha conseguido superar la desconfianza secular. Se comprueba este hecho en la construcción de nuevos organismos internacionales en este sentido, desde la CICA hasta el Foro de Shanghai, influencia directa de los procesos globales. Esta influencia se perfila de manera más evidente en el ámbito de las armas estratégicas y los sistemas de defensa antimisiles. Precisamente en Asia el problema de la proliferación de armas de destrucción masiva es especialmente acuciante por el agotamiento de los recursos naturales, la lucha por las fuentes de materias primas y los recursos energéticos, el aumento de la tasa de población y la destrucción paulatina del medio ambiente.

Rusia trata de mantener la estabilidad y la paz político-militar en la región, con la creación de un espacio de Seguridad que descansa en el equilibrio de fuerzas, como sobre la comunión de intereses e interdependencias económicas de los Estados. Todo ello profundizando en la implicación de Rusia en los pujantes procesos de integración política y económica. En un aspecto regional, a Rusia le interesa incrementar sus relaciones con los vecinos asiáticos. Con China mantiene una de sus principales directrices en política exterior. Más allá, con India, Japón y Corea del Norte y Corea del Sur, ha realizado una Declaración sobre la Asociación Estratégica. Por lo que respecta a otra de las fronteras de esta investigación, Afganistán, continúa siendo una clara amenaza por la posibilidad de extensión del terrorismo internacional y el fanatismo religioso y la inestabilidad de la nueva situación. Por otra parte, la progresiva cooperación con Irán ha dado sus frutos, lo que quedó constatado en el proceso de paz de Tayikistán, donde colaboraron conjuntamente Rusia e Irán, realizando una aportación decisiva para la consecución del acuerdo entre las partes en conflicto, a la vez que actuaron como garantes de su realización.

En este marco de instituciones integracionistas se encuentran los siguientes: Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC); Asociación de Naciones de Asia Suroriental (ASEAN) con el Foro Regional de la ASEAN;

Foro para las Consultas y el Diálogo Permanente entre Asia y Europa (ASEM); Conferencia para la Cooperación y las Medidas de Confianza en Asia (CICA); Foro Regional de la ASEAN para los Problemas de Seguridad (FRA). Los recursos energéticos de Siberia y del Lejano Oriente permiten considerar la perspectiva de crear un nuevo sistema energético común para Europa y Asia. Rusia se ha asociado con la mayoría de organizaciones regionales y subregionales de Asia y Pacífico.

Rusia y EEUU, por su particular posición en la Sociedad Internacional tienen una especial responsabilidad en cuanto al mantenimiento de la paz y la Seguridad internacionales. Como actores principales, aunque con sus diferencias, son potencias mucho más avanzadas en poder militar, y en el caso de EEUU en el terreno del desarrollo económico y potencial técnico y científico. La política de EEUU se conforma bajo el “síndrome del vencedor” que trata de “desalojar” a Moscú de su espacio de influencia, proclamando a Asia central como zona de su interés. En los últimos años, debido a los acontecimientos internacionales, la colaboración entre ambos se ha ido estrechando. Cooperan siete grupos de expertos en materia de armas de destrucción masiva, o en la intervención en Afganistán, donde adquieren, además, un papel relevante los países centroasiáticos. EEUU es el principal inversor en la economía rusa, con el 35% de las inversiones extranjeras directas, la mayor parte en petróleo y energía. A pesar de todo, la política exterior rusa pasa por la necesaria evitación de que EEUU les imponga sus ideas sobre el futuro de la Sociedad Internacional.

Las directrices de las políticas Exterior y de Defensa de Putin, a partir de su llegada a la presidencia rusa en 2000, fueron definidas en el Concepto Nacional de Seguridad, y son una respuesta al desafío de la OTAN. Rusia no consigue desviar el centro de las Relaciones Internacionales hacia la ONU y a la OSCE, como es su interés principal, y se ve obligada a pactar con la OTAN. La visión es distinta a ambos lados del Atlántico y de Europa. Hasta el 11-S la política de Seguridad rusa era radical en su discurso y estaba caracterizada por la “inevitable necesidad de afrontar la crisis”¹ Hay, además de los tres ejércitos, fuerzas estratégicas nucleares, que consumen la mayor parte del presupuesto. De ahí las reducciones unilaterales y la reestructuración emprendida por Putin a su llegada al Kremlin.

La relevancia o no de las organizaciones, foros de consulta y estructuras sobre Seguridad en Asia central analizadas dependen de diversos factores. De un lado de la clase de retos de Seguridad que se analice; de otro, las orientaciones y prioridades de las políticas exteriores de cada país, así como de

¹ ANDRÉS SANZ, Jesús de (2002) “La política exterior rusa: directrices y condicionantes”, en *Influencia rusa en su entorno geopolítico*, Monografías del CESEDEN, n° 51, CESEDEN: Madrid.

las capacidades de Seguridad limitadas de los Estados componentes de Asia central. La variedad de organizaciones surgidas deja demostrada la incapacidad de poner en pie un sistema de Seguridad común regional sin influencias externas. Ello refleja los lazos tradicionales y la dependencia de Rusia. Las rivalidades entre Kazajistán y Uzbekistán por un papel de liderazgo en la región también se ponen de manifiesto, así como otros ejes de tensión entre Estados.

La paradoja de la cooperación subregional en Seguridad reside en que cuanto más grave es el problema de Seguridad menos se comprometen y dialogan los Estados y, sin embargo, crean puentes de colaboración con potencias externas. En el día a día de la política afloran las disputas tradicionales entre Estados convirtiéndose en un obstáculo para la resolución de amenazas regionales que a todos atañen, como lo era el caso de Afganistán.

Las medidas de confianza es otro capítulo importante, ya que son la base para una cooperación transfronteriza en materia de Seguridad. Ello ha sido posible gracias al Foro de Shanghai, que se crea para resolver los problemas militares fronterizos con China. La CICA sin embargo es una organización demasiado heterogénea, con demasiados miembros y demasiada diversidad, para crear medidas de confianza con Irán o Pakistán que tiene problemas de distinta índole. La OTAN y su relación con Rusia es importante a la hora de analizar el terrorismo y el tráfico de drogas en la región, y a pesar de ello el equilibrio de intereses Rusia-EEUU es frágil y complicado. La ONU y la OSCE son la mejor baza para la cooperación interestatal en Asia central.

Respecto a Rusia, perdida definitivamente la influencia sobre los antiguos países del bloque soviético europeos, cobran gran importancia todas las políticas relativas a la presencia rusa dentro del panorama político tanto interior como exterior de sus ex asociados, su extranjero cercano. Aparte de una política interior y una política exterior fuerte y consensuada, aparece una forma intermedia de hacer política, y conceptualizada en el plano teórico de la Seguridad dentro del “Nuevorregionalismo”². Una política que persigue esas grandes líneas globalizadoras mediante la construcción e integración de políticas regionales o subregionales intermedias entre las dos citadas.

La aparición en este contexto de nuevas organizaciones regionales en Asia central, de corte económico fundamentalmente, o incluso militar como el Tratado de Seguridad de Tashkent, sirve de apoyo a esta aspiración. A finales de los años noventa todos los países se encontraban dentro de algún grupo regional registrado ante la Organización Mundial del Comercio, con principios

² Ver Capítulo 8 “La Seguridad de la Federación Rusa”.

básicamente económicos apoyados en otros de carácter político o de Seguridad. Son organizaciones que, como en el caso de la UE, pretenden una integración de políticas económicas a corto plazo, y otras integraciones, políticas y de Seguridad, a un plazo mayor. El fenómeno del Nuevo Regionalismo puede ser interpretado como “la respuesta a las ‘cuatro funciones’ que tradicionalmente ha asumido el Estado-nación, y que en el marco de la globalización ya no puede satisfacer por sí solo: la gobernación, la seguridad, la eficiencia económica y la cohesión social”³. En el plano teórico todo este fenómeno choca frontalmente con la personalización de las políticas, especialmente las del occidente asiático creándose la paradoja de la globalización, que por un lado va hacia una integración máxima de los mercados pero regulada dentro del marco de gestión de los Estados individuales o agrupados en organizaciones regionales.

El papel de Rusia en la zona continúa siendo relevante a pesar de los intentos de estas repúblicas de buscar otros apoyos en la escena internacional: “Con Rusia aislada y en constante conflicto sobre su papel en la región, el flanco sur permanece como una de las regiones del mundo menos reguladas y más impredecibles, y cualquier escenario optimista termina teñido por la oscura sombra del pesimismo” (Suny 1999: 174).

Esta perspectiva es la que dirige a las nuevas repúblicas de Asia central a establecer una red de lazos interregionales que permiten poner en pie la tendencia neorregional en Seguridad (el término neorregional aparece aquí como adjetivo, no como sustantivo en la intención de redefinición del programa o tendencia del Regionalismo). Los niveles que cubre esta explicación son el local, el nacional, el regional y el global. Los escalones o etapas de la misma se encuentran en la propia puesta en práctica de la política centroasiática y se pueden definir de la siguiente forma: un primer escalón de Regionalismo informal, llevado a cabo en su mayor parte por organismos extragubernamentales; una segunda fase de Regionalismo realizado dentro de las organizaciones interestatales que no superan los límites de la región geográfica y que son auspiciados por los mismos protagonistas; y una tercera fase, marcada también por las instituciones y organismos multinacionales pero cuyo denominador común esta vez es que están auspiciados por actores estatales o internacionales externos a esa demarcación geográfica.

³ SANAHUJA, J.A.(2008).

10.1. Seguridad “nuevorregional” en Asia central

El mundo post 11-S determina en el terreno global la importancia de los actores no estatales en el ámbito de la Seguridad. El debate se planteaba ya en los inicios de la posguerra fría, entre las visiones tradicionales de la Seguridad y las más nuevas, teniendo como referente a la región. Cobran nueva relevancia las políticas regionales de Seguridad, que junto con la redefinición de la propia disciplina componen las dos cuestiones centrales en una renovada agenda de investigación dentro de las Relaciones Internacionales, y en concreto de la subdisciplina de los Estudios de Seguridad. Incluso los investigadores incardinados en posiciones más tradicionales ven el estudio de Seguridad regional como un campo prometedor de estudios, como es el caso de Lynn Jones (Hentz 2003). Para situarlos sirven los ejemplos de África con el conflicto de Uganda y Rwanda, o Colombia con las FARC y el ELN. En éste último sólo puede ser llevada a cabo una investigación con éxito desde el punto de vista regional. Asia central es otro ejemplo claro de esta afirmación.

La región Asia central no está formada tanto por Estados en competencia sino por identidades en competencia. Se demuestra cómo esas identidades están diseminadas por toda la geografía originando cambios y variaciones de las alianzas tradicionales. Por ejemplo, Juma Namangan, líder del Movimiento Radical de Uzbekistán, pretende crear un Estado islámico en el Valle de Ferghana, área en la que están también implicadas las repúblicas de Kirguizistán y Tayikistán. O la región autónoma de Xinjiang china, que con 20 millones de musulmanes conocidos como uigures continúa resistiéndose a la asimilación del Gobierno de Pekín⁴, y que han participado directamente en algunos de los conflictos dentro de Asia central. El referente regional, por lo tanto, está parcialmente definido por su interacción a ambos niveles, local e internacional.

En la actualidad, el tradicional Gran Juego ha sido reanimado por las reservas naturales de gas y petróleo, y por la “diplomacia de los oleoductos” (Hentz 2003: 5). En todos los casos el conflicto es parte del trabajo diario o habitual, parte también de la globalización. La noción de Seguridad global, por tanto, nos previene contra la misma materialización de la región. De ahí también el cambio de dirección del interés por la Seguridad estatal hacia la Seguridad humana.

⁴ Resistiéndose a la asimilación china (tuvieron una breve república en 1944, desmontada seis años después por el Gobierno comunista), los uigures han sido activos en las insurgencias radicales islámicas dentro de los estados sucesores de la Unión Soviética.

El antiguo Gran Juego en el que británicos y rusos luchaban por la supremacía internacional se torna hoy en lucha entre China y EEUU, con el telón económico de fondo. En otros tiempos la lucha por la supremacía mundial entre británicos y rusos llevaba a Inglaterra a tratar de derrotar los diseños rusos en Asia como objetivo obsesivo de generaciones de civiles británicos y oficiales militares. Sus intentos de hacerlo así era, para ellos, “el Gran Juego”, en el cual las lanzas siempre estuvieron en alto. George Curzon lo definió claramente: “Turkestán, Afganistán, Transcaspia, Persia –a muchos estos nombres infundían sólo un sentido de lejanía absoluta. Para mí, lo confieso, son piezas de un tablero de ajedrez sobre el cual se está jugando una partida para dominar el mundo”⁵ (Fromkin 1980: 27). El juego habría empezado en 1829 cuando el Duque de Wellington buscaba la mejor forma de proteger a la India contra un ataque ruso a través de Afganistán, y la mejor manera era mantener a Rusia fuera de Afganistán. La estrategia británica era utilizar a los regímenes decadentes de Asia Islámica.

La situación se traslada hoy a la rivalidad entre las potencias, quizás menos bipolarizada que entonces, pero que en estricto sentido económico puede plantearse entre China y EEUU. Este sería el escalón más alto de la política de Seguridad “nuevorregionalista”, en el lado opuesto de las políticas locales que van determinando un Regionalismo informal.

10.1.1. Política de Seguridad en Asia central

La historia reciente de estos pueblos es compleja, ya que nacen a la independencia de forma inesperada y, sobre todo, no reivindicada. Para la URSS, el momento de su creación en los años veinte es también complejo, ya que no quería convertirlas en procesos de nacionalidades viables. Así, se definieron estafalarias líneas fronterizas, con enclaves disparatados, o se

⁵ CURZON, George N. (1966) *Persia and the Persian Question* Londres: Frank Cass: Vol I: 3-4: “Parece ser que un oficial llamado Arthur Conolly fue el primero en denominar a la situación como el Gran Juego. Él lo jugó galantemente, a lo largo de la frontera del Himalaya y en los desiertos y oasis de Asia Central, y perdió de una forma terrible: un emir uzbeko lo encerró en una celda repleta de sabandijas y reptiles durante dos meses, después de los cuales fue sacado de allí y lo que quedaba de él fue decapitado. La frase “el Gran Juego” fue encontrada en sus escritos y citada por un historiador de la Primera Guerra Afgana (Kaye, J. W. (1926) (en DAVIS, H.W. C. “The Great Game in Asia, 1800-1844”, Raleigh Lecture on History British Academy: 3-4, Londres. Rudyard Kipling lo hizo famoso en su novela *Kim*, la historia de un muchacho anglo-indio y su mentor afgano frustrando las intrigas rusas sobre y a lo largo de las carreteras a la India (nota de Fromkin: “Estas actividades de los servicios de inteligencia y espionaje rivales eran lo que algunos escritores denominaban o utilizaban como Gran Juego; otros, usan la frase en el sentido fronterizo” Fromkin 1989: 27).

impusieron capitales donde la etnia principal de la república era siempre minoritaria –Tashkent, Dushanbé, Almaty o Frunze-, transformación de minorías étnicas en mayorías, pero, sobre todo, dependencia económica del centro y ausencia de vínculos directos entre repúblicas. A pesar de todo, y en una aparente contradicción, fueron dotados de todos los aparatos propios de un Estado casi independiente: estructura estatal, Consejo de Ministros, Jefe de Estado, lengua nacional, universidad, etc., implantando un modelo de Estado-nación que sería el trampolín para llegar a unas independencias rápidas y sin traumas. Paradójicamente, el modelo soviético había construido lo contrario de lo que pretendía, y aunque decían que habían dado forma a los Estados-nación, pero con contenido soviético, esta misma forma dio vida a su objeto. La territorialización generalizada marchó paralelamente a la etnización sistemática de la identidad, prevaleciendo ésta sobre la identidad política⁶.

Estos regionalismos fueron construyendo también paralelamente una forma de globalización en entidades superiores. Respecto a la globalización, señalaba el ministro de Exteriores ruso Igor Ivanov:

Hoy, en condiciones de la globalización, una cooperación estrecha entre Rusia y la Unión Europea, es capaz de convertirse en un potente factor estabilizador que no sólo abriría nuevos horizontes a la Seguridad y la colaboración en el viejo continente, sino que garantizaría a la Europa unida un digno papel en la política internacional. Rusia está dispuesta a actuar en consonancia con esta línea en el marco de la asociación estratégica con la UE” (Ivanov 2001: 154).

Se ocupa Ivanov de la incardinación de Rusia en el proceso de globalización, pretendiendo que todo se ha resuelto y que Rusia conseguirá liderar una parte de esa globalización, que al final es la de unos pocos. Las directrices prácticas de su estrategia son tres, a saber: la búsqueda colectiva de los métodos para controlar los procesos de la globalización, examinando el papel de Rusia en el G-8; la intensificación de la colaboración con los organismos económicos internacionales con la entrada en la OMC; y tercero, fomentar la cooperación económica y comercial en el área de las inversiones con sus socios extranjeros, y ello en el marco de las principales alianzas integracionistas y sobre bases bilaterales. Aunque por encima de todo ello está la resolución de problemas internos como la corrupción y el crimen organizado: “La eficacia de la estrategia de la política exterior está relacionada con la reforma de la estructura social de Rusia en consonancia con la nueva situación global” (Ivanov 2001: 210).

⁶ Para una detallada descripción del proceso de etnización y regionalización en Asia Central ver ROY, O., *Op. cit.*, pp. 80 y ss.

Se incluyen entre las amenazas anteriormente descritas (ver Capítulo 7 “La Seguridad global”) las mismas que veremos aquí y que son consideradas por Moscú como un grave problema de Seguridad que debido a la permeabilidad de fronteras se traslada y agrava en Rusia. Las amenazas, los retos y los riesgos en Asia central tienen como pivote la particularidad religiosa, el islamismo. Los analistas rusos exponen seis conflictos, el primero de los cuales tiene que ver con lo expuesto, en los que se ve implicado en su flanco sur:

- a) El extremismo fanático religioso, con la expansión del Wahabismo, que podría causar un efecto dominó extendiéndose desde Tayikistán al resto de las repúblicas centroasiáticas, e incluso a territorio ruso (Tatarstán o Bashkortostán).
- b) La zona de Seguridad ruso-uzbeka, ya que Uzbekistán podría ejercer el papel de gendarme de la zona, a pesar de las intervenciones de las Fuerzas Armadas uzbekas en Tayikistán. Sin embargo, tienen el más serio intento de creación de unas Fuerzas Armadas propias independientes y viables. No puede, ni tiene experiencia en, hacer frente a formaciones paramilitares que intentan el levantamiento nacionalista, o a la intolerancia religiosa.
- c) El conflicto en Tayikistán. Nunca resuelto definitivamente, hasta la instalación de tropas multinacionales y estadounidenses en Asia central debidas a la intervención en Afganistán. Se temía que se pudiera extender el conflicto afgano a esta república, con la que comparte 800 kilómetros de frontera.
- d) El propio conflicto de Afganistán.
- e) El norte del Cáucaso, con Chechenia y Dagestán inestables.
- f) Los conflictos con potencias regionales, como Turquía, Irán o China. Aunque tampoco representan serias amenazas y se limitan a conflictos de “baja intensidad”⁷.

10.1.2. Regionalismo informal

Para el paradigma la Seguridad del “Nuevoregionalismo” lo que ofrece algún optimismo en el desarrollo de una cierta estabilidad para los habitantes de los Estados es el crecimiento de coaliciones transfronterizas de grupos de sociedad civil comprometidos con la defensa de la Paz, la Seguridad humana y el desarrollo sostenible democrático de la región. Es lo que podríamos definir como un “Regionalismo desde abajo” o “Regionalismo informal” (Quadir 2003). La discusión teórica tradicional entiende el Regionalismo desde la

⁷ ALLISON, Roy (1999) “The Military and Political Security Landscape in Russia and the South”, p. 49, en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute.

perspectiva del interés nacional, en el paradigma realista. La consecución de los intereses nacionales se convierte en el asunto más importante de la estructura anárquica del sistema internacional (Morgenthau 1966). Esta comprensión de la Seguridad realista es la base del Regionalismo también en términos tradicionales. La cuestión tiene un matiz en estudios posteriores, cuando se contempla cómo los países próximos geográficamente exploran el desarrollo de instituciones regionales basadas no en lo geográfico sino en lo cultural, económico y la cooperación regional (Nye 1968). Posteriormente, la literatura regionalista ve al Funcionalismo como motor de la cooperación regional. La posguerra fría, sin embargo, pone de manifiesto, junto al triunfo del Neoliberalismo, la cuestión de la integración económica regional, con la importancia de organizaciones como NAFTA, UE, APEC o SAPTA, entre otras muchas. Y en este relato temporal aparece una integración regional, construida desde abajo, en la que cobran protagonismo desde las ONG hasta los grupos de defensores de la sociedad civil. El último escalón de estas organizaciones consiste en intentar atraer las inversiones del sector privado.

Se manifiestan así dos visiones distintas del Regionalismo, cada una de ellas ocupada en una visión distinta también de la Seguridad. Todavía las cuestiones del libre comercio y de la Seguridad en términos militares sigue dominando la agenda de la cooperación regional en el sentido tradicional. Frente a ello, se ofrece una aproximación menos restringida del regionalismo que lo conecta, básicamente, con la Seguridad humana y con el desarrollo, intentando hacer “que dependa de la construcción de un orden social justo” (Quadir 2003: 117). El objetivo final, en suma, es hacer responsable de la seguridad individual de cada persona a las organizaciones nacionales, regionales e internacionales.

Aunque el estudio de Quadir se centra en la crisis del Regionalismo en el sur de Asia, el análisis de los modelos y sus consecuencias es trasladable a las circunstancias propias de nuestra región de estudio. Y no sólo por la proximidad geográfica que ofrece unos planteamientos geoestratégicos asimilables, sino por la emergencia de ese Regionalismo informal como parte fundamental de la política “nuevorregionalista” de Seguridad en Asia central. Este análisis trata de crear un espacio político mediante el desarrollo de formas de participación alternativas en los procesos de toma de decisiones de los gobernantes. No se trata únicamente de la promoción de un nuevo sentido de identidad colectiva, sino que va más allá. Plantea la necesidad de creación de una nueva agenda del Regionalismo que se ocupe directamente, no sólo en foros alternativos, de los asuntos denominados de *low politics*, como la pobreza, problemas de género, problemas étnicos, cuestiones relacionadas con los derechos humanos, movimientos a favor de la paz, problemas de emigración, cuestiones medioambientales y tráfico de personas. Este ambicioso proyecto consigue involucrar a personajes de la vida pública fuera de los ámbitos

gubernamentales, pero también influyentes, como periodistas, científicos, ex militares y artistas, entre otros. La formación de este tipo de personas implicadas en el proceso es otro de los objetivos del desarrollo de este tipo de política.

En el terreno práctico podríamos decir que la lista de organizaciones es larga, pero a pesar de ello muchas están todavía en fase larvaria. El problema, para algunos, consiste en el respaldo de estas organizaciones por instituciones cuyos fines o estructuras son tan amplios que no entrarían de lleno en la definición de organizaciones que puedan desarrollar ese Regionalismo informal. Las implicaciones del Regionalismo informal en la Seguridad humana y el Desarrollo son directas. Aunque se ponga en duda su efectividad, son numerosos los ejemplos que ponen de manifiesto la necesidad de reforzarlas. Las actividades llevadas a cabo por la mayoría de las organizaciones no son suficientes pero sí necesarias, y obligan de alguna manera a la actuación de determinados Gobiernos. Constituyen evidentes elementos dinamizadores de la vida política democrática debido a su afán por la participación popular en los procesos de toma de decisiones, tanto locales como interestatales. Uno de los problemas más acuciantes de este tipo de organizaciones es el acceso a los medios de comunicación. Sin embargo el desarrollo de nuevos medios alternativos, especialmente Internet, ha dado una voz potente a todos los grupos tanto nacionales como transnacionales. El problema es que también las corporaciones multinacionales van por delante en el desarrollo de este tipo de medios, la ventaja es que la actitud del público objetivo ante ellos es distinta.

La noción de Regionalismo informal no es un concepto abstracto e imaginario que sólo se practique en determinadas regiones asiáticas. Se trata de una nueva forma de Regionalismo, y un primer peldaño que está construyendo, mediante los esfuerzos populares por lograr un desarrollo sostenible humano, una nueva conciencia social que consigue atravesar las barreras de algunos Gobiernos. Si la tendencia creciente de este tipo de Regionalismo continúa, contribuirá a la creación de un nuevo concepto de ciudadanía. Y ese concepto permeabilizará y trascenderá las divisiones étnicas, religiosas, políticas y culturales (Quadir 2003: 125). Aunque en el terreno teórico se sigue insistiendo en que no supone más que un utopía⁸.

⁸ HETTNE, B. (1990) *Development Theory and the Three Worlds*, pp. 250- 54, Harlow: Longman.

10.1.2.1. ONG en Asia central

El número de ONG en los Cinco ha aumentado de forma espectacular en los últimos cinco años, en su mayoría gracias a la ayuda de organizaciones internacionales y programas con mayores estructuras. La variedad de objetivos y características hacen difícil su clasificación, a pesar de todo lo cual en ciertas esferas de la sociedad civil centroasiática consiguen llegar a tener un peso específico relevante. En otros terrenos estas organizaciones son relativamente débiles, no llegando a obtener el protagonismo y la eficacia que persiguen, como en las áreas de política o de derechos humanos. Las cifras exactas, o aproximadas, para la evaluación de estas instituciones son difíciles de conseguir y las que existen raramente reflejan la realidad. Según una estimación de CANGO (en inglés para Central Asia Non Gubernamental Organizations) Kirguizistán tiene la mayor parte de ONG registradas (1.001), seguida de Kazajistán y Tayikistán (699 y 595, respectivamente), y seguidos a su vez por Uzbekistan (465) y Turkmenistan (138) (Abdusalyamova 2002).

Estas cifras reflejan grandes diferencias entre uno y otro Estado. Pero, aun conociendo que partían casi de cero, su incremento es considerable en cualquier caso. Será necesario el paso del tiempo para poder apreciar sus efectos en la sociedad civil. Aunque el papel por definición de estas organizaciones es el de colaborar en la construcción social, los Gobiernos centroasiáticos suelen observarlos como organizaciones antigubernamentales. Esto es cierto en casi todos los casos, pero algunos regímenes han permitido algún tipo de desarrollo que deje pensar en la posibilidad de la construcción del regionalismo desde abajo, si bien en un futuro no demasiado cercano. En Kirguizistán y Kazajistán se está consiguiendo que la asistencia social llegue a un número más elevado de personas, de forma que se puede llegar a conseguir en algunos aspectos la discusión de nuevas legislaciones referidas a la mejora social de la población. En Tayikistán cualquier movimiento iniciado al calor de la independencia fue rápidamente cercenado por la guerra. Sin embargo algunas ONG sobrevivieron a su paso y gradualmente están volviendo a crecer y a atender a un cada vez mayor número de personas. En Uzbekistán existen gran cantidad de organizaciones registradas que trabajan muy a pesar de la Administración uzbeka. Por último, en Turkmenistán las ONG tienen muy pocos espacios para el trabajo, debido a las características especiales del régimen presidencialista-autoritario. En ninguno de los casos está legislada su existencia, convirtiéndose en problemática desde el principio incluso la instalación de una mínima oficina con unos mínimos recursos.

La mayoría de ellas está concentrada en las ciudades, a pesar de que todas las repúblicas centroasiáticas tienen grandes poblaciones rurales. Los que pueden instalar una oficina de representación lo hacen en las capitales, donde la

población tiene más posibilidades de acceder a la información y a sus servicios. Mientras en los tiempos del soviétismo la diferencia entre lo urbano y lo rural no era tan abismal, en el tiempo de la independencia esa brecha se ha hecho mayor y el acceso a servicios sociales de salud o a la educación es muy distinta para unos y otros. Las sociedades se han polarizado más entre ricos y pobres, constituyendo estos una mayoría. Durante el periodo soviético las organizaciones sindicales o los voluntariados de Cruz Roja tuvieron que implementar una política estatal en las esferas sociales o económicas (Abdusalyamova 2002), de forma que antiguas instituciones como el Comsomol (movimiento de las juventudes comunistas) no han conseguido reciclarse en otras organizaciones que obtuvieran aquellas subvenciones públicas, y por lo tanto no han intentado reservar una parte del apoyo institucional que tenían. Tras los primeros momentos de la independencia empezaron a surgir algunas pseudo-organizaciones civiles en Uzbekistán que gozaban de ciertas ventajas para su trabajo, como exenciones fiscales, con características de las organizaciones provenientes del régimen soviético. Fueron denominadas de forma paradójica ONG Gubernamentales, y aunque su papel no era independiente sí fue útil en algunos aspectos sociales.

El verdadero papel de las ONG en Asia central ha venido de la mano de determinadas organizaciones internacionales que trabajaban sobre el terreno en la región, con la implementación de programas de asistencia técnica o concesiones otorgadas a las ONG locales para la implementación de sus propios proyectos sociales. Si bien no se puede considerar en sentido estricto como el funcionamiento de un Regionalismo informal, o Regionalismo desde abajo, sí ponen los cimientos para la creación y el trabajo de otras nuevas organizaciones, acompañadas de sus respectivas legislaciones, para realizar una labor social y política futura. Estas organizaciones entrenan a los trabajadores sociales de las futuras ONG en áreas como la gerencia y, sobre todo, la experiencia en la práctica sobre el terreno, aunque en muchas ocasiones chocan con las expectativas de los propios habitantes centroasiáticos. Estas donaciones y ayudas son vistas en muchas ocasiones como una manipulación de los hábitos y las costumbres locales, en favor de fórmulas occidentales que no son siempre bien recibidas.

Por todo ello, aunque no se puede hablar literalmente de las ONG centroasiáticas, ya que la mayoría están respaldadas por las organizaciones internacionales externas, sí existe un trabajo que poco a poco irá ganando en importancia y en presencia para los Gobiernos nacionales de los nuevos Estados, haciéndose obligatorio escuchar sus demandas. Por otra parte, muchas de las ONG son creadas en la actualidad con objeto simplemente de recibir concesiones, subvenciones o, más aún, para resolver el problema económico de determinados grupos fundadores. Incluso se reescriben

programas de otros o se cambia de campo de actividad con la intención de obtener determinadas ayudas económicas. Abdusalyamova señala que en Uzbekistán crecieron rápidamente los centros para la atención de mujeres, ya que recibían importantes donaciones por parte de las organizaciones internacionales. Otro terreno donde se ha verificado este tipo de irregularidad era en el campo de la ecología, principalmente en el área del Mar Aral. En otros aspectos la ayuda sí ha sido de verdad positiva como en el caso europeo hacia Kirguizistán donde las donaciones han servido para proveer la financiación necesaria a largo plazo para los programas de las ONG, incluyendo desarrollo organizativo y haciendo posible la participación de asesores extranjeros que crean equipos, resuelven un plan de desarrollo para la organización y fortalecen las relaciones con la comunidad. Este desenvolvimiento de las ONG locales da como resultado la mejora de los proyectos y puede conducir a un auge más estable de este tipo de organizaciones, acompañando a un desarrollo de la sociedad civil que enriquezca y favorezca las nuevas formas de democratización en Asia central.

Para que esto se produzca deben ser capaces, las organizaciones locales, de desarrollar programas a largo plazo sin entrar en las peleas que a veces se plantean entre organizaciones por las donaciones extranjeras. En este sentido, y aparte de las ayudas provenientes de organizaciones internacionales privadas, se está desarrollando un interesante programa a través de la OSCE, que tiene como objetivo la evaluación de necesidades de las ONG locales y la ayuda para la implementación de sus programas a largo plazo.

El fin último de este Regionalismo desde abajo es la consecución de logros sociales mediante la presión a los Gobiernos estatales. Aunque podemos encontrar ejemplos de colaboración con determinadas Administraciones locales no llegan a superar ese nivel para presionar a los Gobiernos estatales. Estos, en ocasiones, se muestran interesados en delegar competencias hacia las administraciones locales, lo cual facilitaría la labor de las ONG. La mejora en los procesos de toma de decisiones democráticos tiene que mejorar en todos los niveles, ya que de ello depende la Seguridad, también desde abajo.

Después del 11-S y la guerra en Afganistán, surgieron numerosos programas nuevos para la región planteados desde organizaciones internacionales. Pero aunque las sumas de dinero en ayudas pudieran parecer muy grandes, el límite de tiempo para gastarlo era desproporcionadamente pequeño. Para evitar tales repercusiones negativas, las organizaciones deben asegurarse de que los programas incluyan elementos de educación, con la necesidad de involucrar a un mayor número de personas y a ONG locales en las estrategias planteadas. La necesidad de transparencia en este tipo de programas es vital en una zona

donde la corrupción sigue suponiendo una grave amenaza para la Seguridad individual y colectiva.

10.1.3. Afganistán

El contexto regional de Afganistán afecta muy directamente, por evidentes razones de proximidad geográfica, a las dinámicas de relaciones en Asia central. Desde la retirada soviética de Afganistán, hasta el Gobierno de Karzai, pasando por el Gobierno Talibán, el 11-S y la intervención de la coalición internacional contra el terrorismo. En relación con esto la pregunta a responder es ¿cuál es el papel de los actores no estatales (en los niveles subnacional y transnacional) en las dinámicas regionales, y cuál es la interacción entre estos y los actores estatales? En el otro lado de la zona geográfica, se encuentran también los problemas derivados de las tensiones, nucleares entre otras, entre India y Pakistán. Las fuerzas y actores no estatales han incrementado su poder de influencia sobre las políticas de la región, con la actividad terrorista de Al Qaeda, los movimientos de oposición políticos y militares y los intereses económicos en liza con las compañías multinacionales interesadas en los recursos energéticos. Ese papel de actores no estatales sólo se puede entender puesto en relación con los actores estatales en régimen de oposición de unos y otros. Afganistán se encuentra encerrado entre otras regiones mejor definidas y atrapado por los intereses de Seguridad de cada una de ellas. De acuerdo con esto, los Estados comprometidos en la lucha en Afganistán no conforman en sí mismos una comunidad de Seguridad, que fue precisamente la excusa de la ONU para crear en 1997 una coalición *ad hoc* para la consecución de la paz en el país asiático, denominada el grupo de los 6+2 en el que estaban implicados los Estados vecinos más EEUU y Rusia (Harpviken 2003).

El Estado “tapón” que suponía Afganistán durante el Gran Juego⁹ continúa siéndolo en la actualidad, sólo cambian los protagonistas que se disputan la rivalidad. Está caracterizado geográficamente (compartiendo fronteras con varios Estados o bloques de Estados), por su capacidad de distribución (es incapaz de determinar en la dirección de cuál de los dos Estados o bloques de Estados han de ir sus relaciones prioritarias) y por su orientación política (los bloques que rodean al Estado “tapón” pertenecen a alianzas enfrentadas)¹⁰. La

⁹ Afganistán es el primer Estado que recibe esa definición “tapón” y se ha convertido en el caso arquetípico de esta tipología. Más información sobre los “Estados tapón” ver PARTHEM, Michael G. (1983) “The Buffer System in International Relations”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 27, pp. 3-26.

¹⁰ *Id. ant.*

estrategia de actuación para esta tipología de Estados pasa, primero, por la neutralidad y, en caso contrario, por la alianza con terceros distintos de los Estados o bloques de Estados en liza. Tras una agitada historia, desde la lucha por la dominación del mundo entre británicos y rusos¹¹, las dos guerras mundiales, la Guerra Fría y la invasión por parte de la Unión Soviética¹², llegamos a los años del final del Estado soviético. Los noventa no es sólo una década de cambios dramáticos en Afganistán, sino en el mundo que lo rodea. Las nuevas repúblicas de Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán son los nuevos vecinos al norte. En Asia central nuevos movimientos políticos emergen en oposición al vecino soviético, teniendo en cuenta, además, que todos ellos hacen valer como seña de identidad su islamismo, si no militante, sí de alguna manera influyente en el cambio. La situación conllevaba en principio nuevas oportunidades para la interacción económica y política (Harpviken 2003). Los problemas internos tras el abandono del ejército soviético del país no hacían presagiar una situación demasiado cómoda. El Gobierno de Najib perdió el control de la situación, en abril de 1992, y Kabul se vio dividida entre varias facciones resistentes que construyeron su propio Gobierno interino. Grupos del centro y norte del país sostenían el poder del Gobierno, con líderes de las etnias tayika, hazara o uzbeka, en contraste con las dinastías pashtunes que habían dominado históricamente el país. Las relaciones entre los grupos en guerra y sus potencias extranjeras sustentadoras estaban basadas principalmente en razones étnicas o religiosas. Entonces emergió, a finales de 1994, el régimen talibán como salvador de la situación. Un grupo, los talibanes, consistente en un conglomerado de opositores a las represiones de los “señores de la guerra” alrededor de la zona de Kandahar, que basaban sus políticas en la religión y en la enseñanza. De ahí precisamente su denominación de talibanes, o estudiantes (Rashid 2002). La expansión del sistema de madrasas (escuelas coránicas) era el elemento fundamental de enganche político durante el Gobierno del Presidente Zia y su campaña islamizadora. Al tiempo surgieron numerosos líderes talibanes entre la etnia pashtún, de forma que el conflicto fue adquiriendo también ciertas definiciones étnicas. El rápido ascenso talibán, que en menos de dos años llegó a controlar casi todo el país, era resultado en buena medida de la ayuda exterior recibida de Pakistán. Este apoyo fue liderado por Nasrullah Babar, ministro del Interior de la presidenta Benazir Buttho¹³. El interés de Pakistán, aparte el dominio de la etnia pashtún, era conseguir un acceso más fácil a las nuevas repúblicas de Asia central a través de un Estado amigo, y establecer relaciones económicas asegurándose la provisión de gas, sobre todo, y otros

¹¹ Ver FROMKIN, David (1980) “The Great Game in Asia”, *Foreign Affairs*, Spring: 936.

¹² Ver también Harpviken (2003); Bradsher (1983) “Afganistán and the Soviet Union”, *Duke Press Policy Studies*; Dupree, L (1980) *Afghanistan*; y Roy, O. (1986) *Islam and Resistance in Afghanistan*, Cambridge University Press.

¹³ RASHID, A. (2000): *Taliban: Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, New Haven: Yale University Press.

intercambios comerciales de los cuales estaba muy necesitada. A ello ayudaba también la falta de interés, incomprensible y a veces escandalosa, por parte de Occidente.

El papel de Rusia en Asia central también era preocupante para conseguir determinados objetivos. Su nueva doctrina en el terreno de Seguridad no daba los frutos deseados a principios de los noventa. Los problemas internos, incluido el conflicto de Chechenia, hacían de la zona una región inestable con la inseguridad añadida de las políticas erráticas de Moscú respecto a sus antiguos/nuevos socios. De nuevo aparece la potencia como uno de los protagonistas de este nuevo Gran Juego del siglo XXI, dados sus intereses mundiales, en general, y económicos, en particular. Las economías de los nuevos Estados-nación fueron siendo cada vez más permeables a la influencia occidental y de los “tigres” asiáticos que tenían algo más que ofrecer tanto en el terreno de la experiencia comercial e industrial como por su estatus de economías más saneadas (Roy 1998: 195-6). Rusia mantenía su influencia en determinados sectores, como la minería del carbón o los procesos siderometalúrgicos, e incluso en el de los hidrocarburos (Harpviken 2003). La guerra en Tayikistán no facilitaba las relaciones. Los grupos de resistencia eran apoyados por el Gobierno anti-talibán de Afganistán en alianzas con grupos islámicos de Pakistán u otros de origen árabe. Afganistán recibía decenas de miles de refugiados de la guerra vecina. No fue hasta junio de 1997 cuando se firmaron los primeros acuerdos para el final del conflicto tayiko, que incluían al Partido del Renacimiento Islámico y la aquiescencia también de Ahmad Shah Massoud, comandante, “señor de la guerra”, de la fuerza tayika Jamiat-e Islami opositora del Gobierno Talibán¹⁴. Por su parte, en Uzbekistán, el Presidente Karimov se afanaba por mantener el equilibrio entre unas relaciones cordiales con Rusia y un camino gradual hacia la independencia económica y militar de su ex metrópoli. Entre sus políticas figuraba el apoyo a otro “señor de la guerra” en Afganistán, Rashid Dostum, al que ofrecía cobijo dentro de sus fronteras. El MIU criticaba la ambigua política de Karimov, y realizaba sus acciones, como grupo transnacional que era, en toda la zona tanto afgana como tayika, kirguiz o uzbeka, operando desde bases instaladas en Afganistán. Todos estos movimientos y grupos opositores (MIU, Hiz-ut-Tahrir, PRI) tenían una fuerte base, más étnica que religiosa, en Afganistán y generaban no pocos problemas a la Seguridad de las incipientes repúblicas. Por último, Turkmenistán tomó una línea más independiente que sus convecinos centroasiáticos, tanto respecto a Moscú como respecto a Afganistán. Tanto era así que incluso declinaba tomar parte en las diversas conferencias sobre Seguridad que tenían lugar durante los años noventa en Asia central. El Presidente turkmeno priorizó los negocios a la Seguridad o las

¹⁴ Más detalles en HYMAN, A. (1992) *Afghanistan under Soviet Domination 1964-91*, Nueva York: Macmillan.

relaciones políticas, siendo el único que claramente mantuvo relaciones¹⁵ con el Gobierno afgano durante toda la época Talibán (Harpviken 2003).

10.1.3.1. El post 11-S

Los dramáticos acontecimientos del 11-S y su posterior repercusión podrían provocar la transformación de Afganistán como “Estado tapón” para convertirlo, a largo plazo, en un “Estado puente”. La intervención de la coalición internacional provocó la instalación en el poder de la conocida como Alianza Norte, Gobierno resistente desde 1992, y su reconocimiento internacional. La guerra consistió en una demostración del poder militar de EEUU y combinado con la sistemática financiación y apoyo armamentístico de las fuerzas opositoras a los talibanes llevó a la rápida fragmentación de la organización. El 22 de diciembre la Autoridad Interina Afgana (AIA) se instaló en Kabul bajo el liderazgo de Hamid Karzai, de origen pashtún y ex miembro de UNOCAL (Union Oil Company of California). El Gobierno se formó con miembros de los diversos partidos o grupos de oposición, como Jamiat-e Islami, de forma que buena parte del poder quedó en manos de los “señores de la guerra”. Todo lo cual no daba en realidad ninguna señal de seguridad para la región vecina de Asia central, aunque los movimientos, como hemos comprobado, fueron intensos durante todo ese periodo en la zona.

Los cambios fueron significativos, pero la crisis y la inestabilidad de la Seguridad varió aunque no ha declinado definitivamente. Hay muchas cosas que todavía no han cambiado en ese sentido. Lo que ha cambiado muy directamente es, por una lado, la vuelta de EEUU a la región, lo cual implica cambios no sólo en Afganistán sino en todos los países vecinos tanto al norte, Asia central, como al oeste, Irán, o al este, Pakistán. Y, en segundo lugar, las oportunidades para una oposición política, en general, y para una oposición islamista, en particular, que puede haberse visto algo frenada. Lo primero implica una estrategia más amplia con vistas a relaciones y compromisos en principio más duraderos. Se establecen acuerdos basados en la lucha contra el terrorismo internacional, acuerdos comerciales y políticas de Seguridad basadas en alianzas amplias, no sólo regionales. Lo segundo, imbricado también con este primer factor, hace que la represión contra grupos de extremistas encubra también la anulación sistemática de determinados grupos de oposición no combatientes, que en algunos casos se convierte en asuntos dramáticos.

¹⁵ Los únicos Estados que mantuvieron relaciones con el Gobierno Talibán fueron Pakistán, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos.

Finalmente, en relación con el debate sobre la Seguridad regional, se demuestra que Afganistán no puede ser tratado dentro de una comunidad regional única, pero su Seguridad sí afecta a la de sus vecinos, en particular a la de Asia central. Y aunque no constituye junto a ellos ningún Complejo de Seguridad, sí mantiene unas relaciones de interdependencia que lo podrían convertir en un subsistema o subcomplejo satélite que no puede dejarse de lado.

10.2. Instituciones auspiciadas por potencias regionales

Tras la dinámica del Regionalismo informal, el siguiente escalón en la visión de una política de Seguridad enmarcada dentro del “Nuevorregionalismo” es la red de organizaciones multilaterales establecidas en, y desde, una determinada región geográfica. Aunque hay que diferenciar las que provienen de iniciativas externas a la propia región de las que son auspiciadas por los propios actores regionales. A pesar de ello, la inevitable referencia a Rusia marca los destinos de toda la zona asiática en general, y de los Cinco en particular. La política exterior de las nuevas cinco repúblicas independientes pasa necesariamente por el tamiz ruso y su particular Política Exterior y de Seguridad. El actual contexto, en el que están representadas las glorias y miserias de la Rusia de hoy, supone una brutal humillación: “...las políticas militar y exterior han sido utilizadas como pilares fundamentales en la maniobra de restauración de la dignidad perdida” (Andrés Sáenz 2002: 21). Moscú es todavía capaz de influir en los desarrollos de su flanco sur. Puede contribuir sustancialmente al éxito de la cooperación, pero, además, es capaz de estimular conflictos y controversias, dificultando o retrasando la recuperación económica y la modernización democrática.

Analizamos pues la importancia de estas estructuras multilaterales, tanto las institucionalizadas como las creadas como resultado de reconversiones de órganos consultivos. Estas estructuras, creadas por los mismos Estados, tanto con ayuda exterior como a iniciativa propia, “promueven la cooperación regional en los Estados de Asia central y reflejan un esfuerzo por el consenso en materias prioritarias para los Estados locales” (Jonson 2001: 119). Sin embargo, las rivalidades entre países continúan minando este tipo de esfuerzos. Una segunda aproximación requiere también el análisis de estructuras y organizaciones creadas mediante iniciativas y ayudas exteriores, como la CEI, el programa de Asociación para la Paz de la OTAN (PfP) o el Foro de Shangai. Para finalizar con el balance de la participación de otras en

las que se encuentran integrados los nuevos Estados de Asia central como la ONU y la OSCE.

La élite rusa se debate entre dos políticas enfrentadas respecto a Asia central. La primera está basada en las percepciones de un “juego de suma cero”. En un mundo multipolar todos son competidores de todos, en todos los terrenos, tanto el económico, como el militar o el político. Bajo estas circunstancias, Rusia debería controlar firmemente cualquier movimiento en las repúblicas de su flanco sur para recobrar su papel de potencia mundial. La segunda opción trata de movilizar el apoyo hacia los nuevos Estados independientes para crear un “cinturón sanitario” de Seguridad o cadena de Estados amigos, estables e independientes. De esta forma Rusia no sería un rival para EEUU, Turquía o Europa, sino que ayudaría al desarrollo y despegue de estos países. Estos han de centrar en esta posición sus políticas, ya que no existe otra forma de salir de la crisis, haciendo ver que también Rusia depende de ellos para futuros desarrollos. Moscú debe evitar la política de “suma cero” y dirigirse a un “juego de suma positiva”, y aceptar esta estrategia cooperativa en sus relaciones con el flanco sur. Todo ello depende de su política respecto a la presencia rusa de Fuerzas Armadas, y que sólo será admisible para el mantenimiento de sus bases de Alerta Primaria contra ataques de misiles, o las de Comunicaciones y Defensa Aérea.

Las rivalidades, características particulares de cada una de las cinco repúblicas, están reflejadas claramente en las estructuras de las diversas alianzas formales y coaliciones estructurales. El único intento serio, dentro del seno de la CEI, de formar una alianza de Seguridad estable en la región, que refuerce las relaciones, es el Acuerdo de Tashkent, o Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent (CSTO), de 15 de junio de 1992, que ha tenido varias oportunidades, en su ya corta historia, de ponerse en funcionamiento (Tayikistán 1992 y Valle de Ferghana 1999 y 2000). Además de las alianzas políticas surgidas entre los miembros de la comunidad, existen otras alianzas *ad-hoc* para estrategias determinadas, como Rusia y Kazajistán, o, en el Cáucaso, Rusia y Armenia, tradicionalmente unidos contra sus vecinos musulmanes. Rusia, por tanto, pretende crear una zona de Seguridad avanzada y que contemple la Seguridad propia de los países de Asia central: “La profundidad estratégica es un logro tradicional en el pensamiento y la doctrina militar rusa” (Jonson 2001: 54).

Así dispuestas las cosas, el primer actor en este teatro de operaciones es Rusia y su estrategia para mantener una fuerte influencia en su flanco sur que ayude a no desvirtuar el panorama internacional en favor de Occidente. En un principio, y ampliando el objetivo, Rusia pretende desde hace años alejar a Azerbaiyán y a Georgia de Turquía y de la OTAN, esto en lo que respecta al

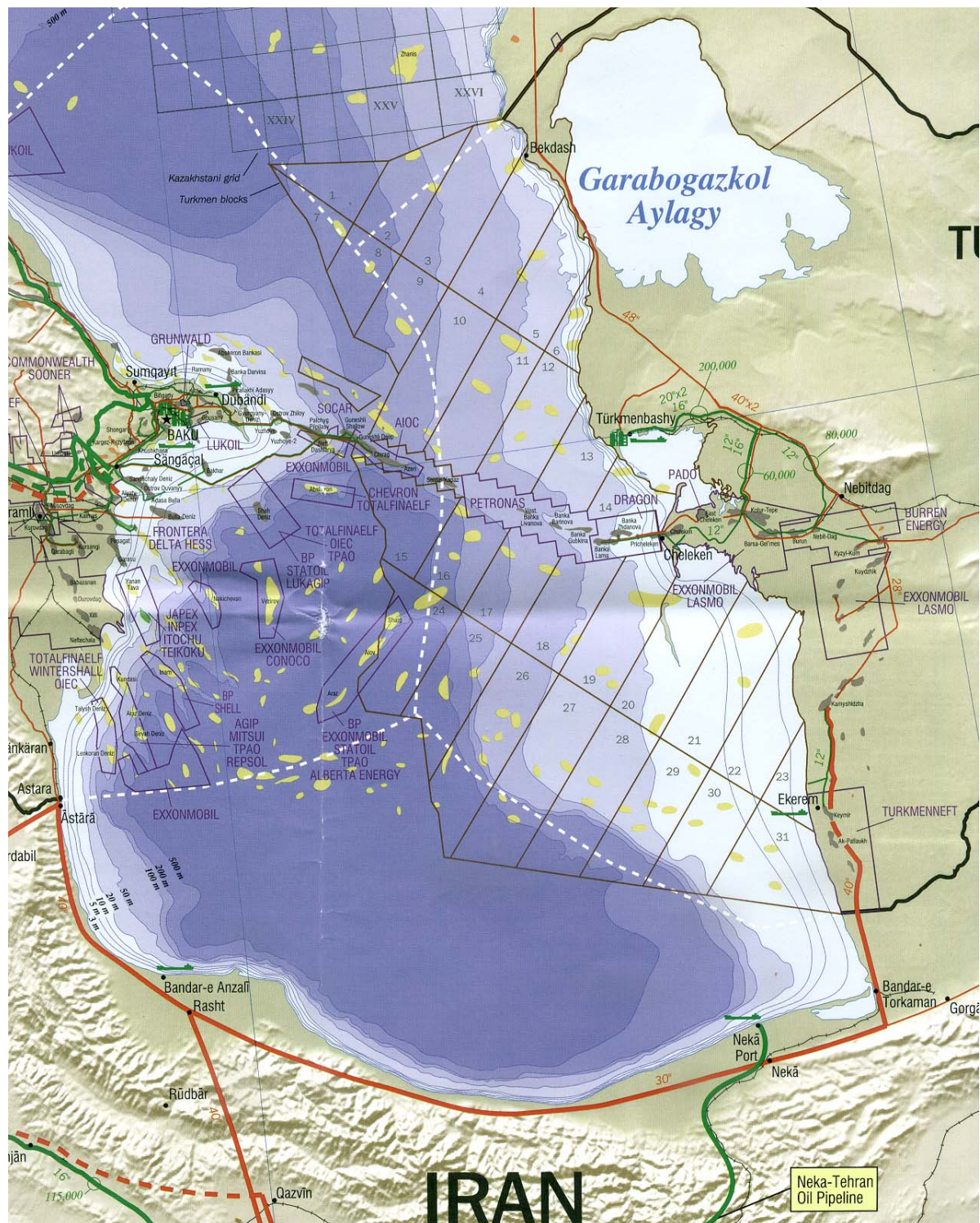
Cáucaso. Esta región, que junto a los Cinco, el norte de Pakistán, Afganistán y la China uigur sería la Gran Asia central, tiene problemas particulares que no son objeto de este estudio, pero que, sin embargo, le afectan muy directamente. La intención de Moscú es alejar las repúblicas caucásicas de los organismos internacionales de Seguridad, por el ansia de control de los recursos energéticos de la zona. Sobre todo, porque si pueden actuar directa e independientemente sobre el mercado de la energía, Rusia quedaría en peor posición a la hora de negociar e intervenir en el mercado.

Los estrategas de Moscú no pierden de vista sus exportaciones energéticas, que suponen un 20% de su PIB y entre el 50% y el 60% de sus ingresos en divisas. Las rutas de exportación de hidrocarburos atraviesan Estados independientes, algunos de la OTAN y otros candidatos a entrar en ella, provocando así la intervención de Moscú, que pone trabas a la concesión de visados a trabajadores georgianos, por ejemplo, que envían anualmente alrededor de mil millones de dólares. Moscú establece sus exigencias para no obstaculizar el comercio desde Georgia (Echeverría 2002), a saber: ralentizar la evacuación de cuatro bases rusas en el país; tener a Rusia en cuenta en la exportación de hidrocarburos del Caspio; y neutralidad en el conflicto en Chechenia. Con otro vecino caucasiático, Azerbaiyán, ha firmado un contrato de explotación petrolera de 250 millones de dólares, además de un acuerdo de cooperación militar, confirmando, al igual que Kazajistán y Turkmenistán, que van a conceder más importancia a Rusia en este campo. Ya en Asia central nos encontramos con que Kazajistán espera de Rusia una cobertura segura al oleoducto Kazajistán-Novorossirsk.

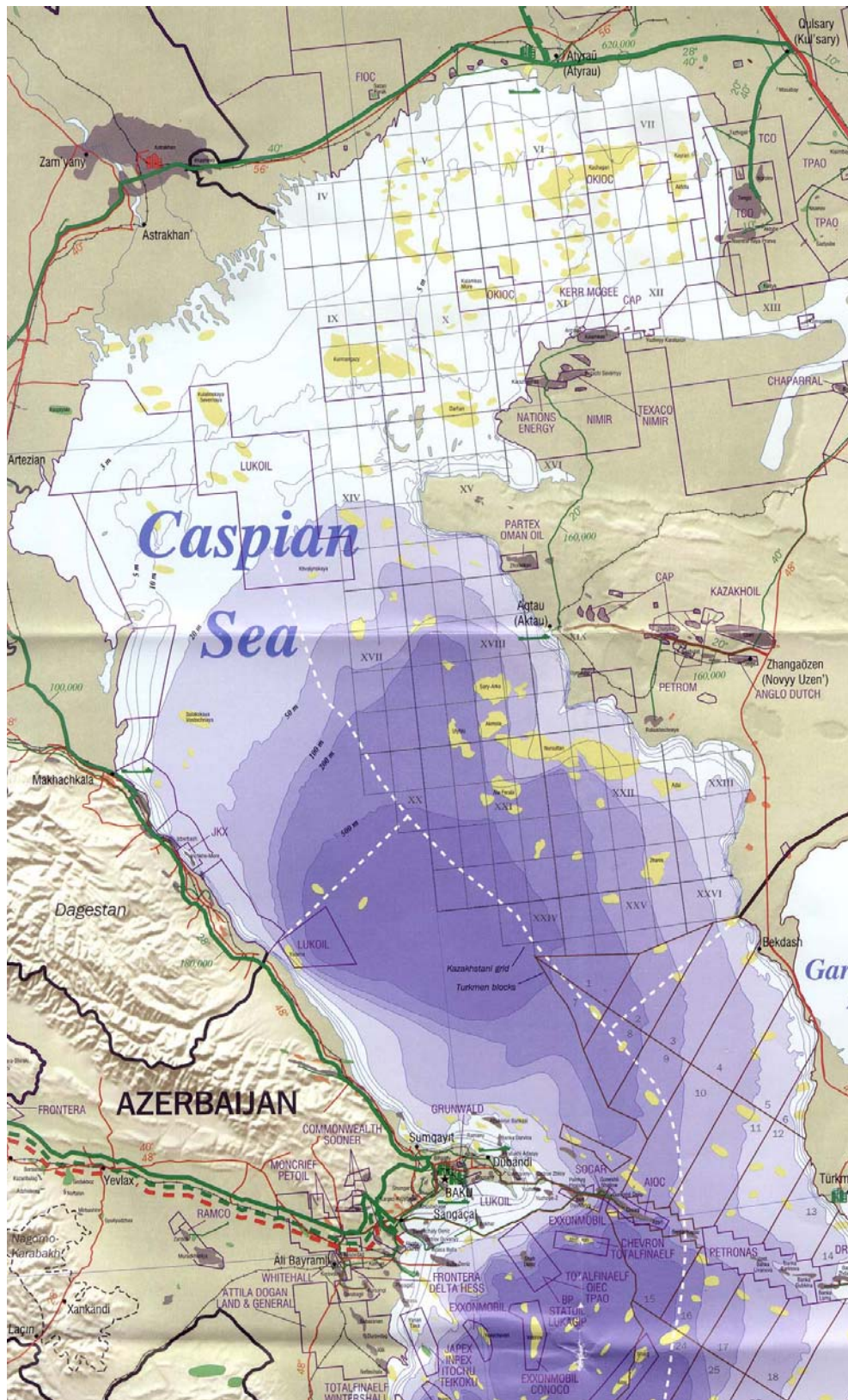
Con Turquía las relaciones se mantienen a través del Consejo de Cooperación del Mar Negro (BSEC), creado en Estambul en 1992, con la intención, por parte de Turquía, de ser una potencia más a considerar tras la Guerra Fría. Entra en el juego estratégico aquí también el oleoducto Bakú-Ceyhan, de más de 1.500 kilómetros, que aunque criticado por su alto coste, es apoyado por EEUU. Lo gestiona la Compañía Estatal de Petróleos de la República de Azerbaiyán (SOCAR) y cuenta con la participación de seis multinacionales. Turquía, Azerbaiyán, Georgia y Turkmenistán firmaron el acuerdo de construcción en la cumbre de la OSCE de 1999. Con ello, la ruta Bakú-Novorossirsk dejaría de ser la única opción para la exportación de sus hidrocarburos por parte de los nuevos Estados, dejando a Rusia en inferioridad de condiciones. La segunda vía existente desde Bakú, hoy, es la West Export Route, que enlaza con Soupsa, en Georgia. Estos son los dos oleoductos más importantes, el tercero atraviesa territorio ruso hasta Novorossirsk, conectando esta terminal del Mar Negro con la explotación kazaja de Tengiz (ver, en el Capítulo 7, Mapa 11 “Oleoductos y gasoductos del Cáucaso”).

El otro punto de fricción se encuentra en el Mar Caspio. El grupo alemán Ruhrgas cuenta con el 5% del capital de Gazprom, primera petrolera rusa. En el Mar Caspio tiene 430.000 km² con una estimación de 200.000 millones de barriles de petróleo y 600.000 m³ de gas. El problema está en el estatus del Mar Caspio. Así, Irán y la URSS llegaron a un acuerdo en 1921, renovado en 1940, sobre el régimen jurídico del mar, definiéndolo como lago y no como mar, de forma que no se podía aplicar el Derecho del Mar. Sin embargo, los otros países ribereños dicen que sí, es decir, Kazajistán, Turkmenistán y Azerbaiyán, invalidando las tesis soviéticas y compartiendo el mar según esta regla. Los oleoductos transcaspianos apoyados por EEUU son el Aktau (Kazajistán)-Bakú y otro entre Turkmanbashi (Turkmenistán)-Bakú. El resumen es claro, Occidente prefiere la alternativa turca, ya que cruza un aliado de la OTAN, evita Chechenia y debilita a Rusia. Hay que tener muy en cuenta, por otra parte, cuáles son realmente las reservas de hidrocarburos en la zona, ya que en muchas ocasiones se han interpretado de acuerdo con diferentes intereses económicos.

Mapa 14
Explotaciones petrolíferas en el Mar Caspio. a) Sección Sur



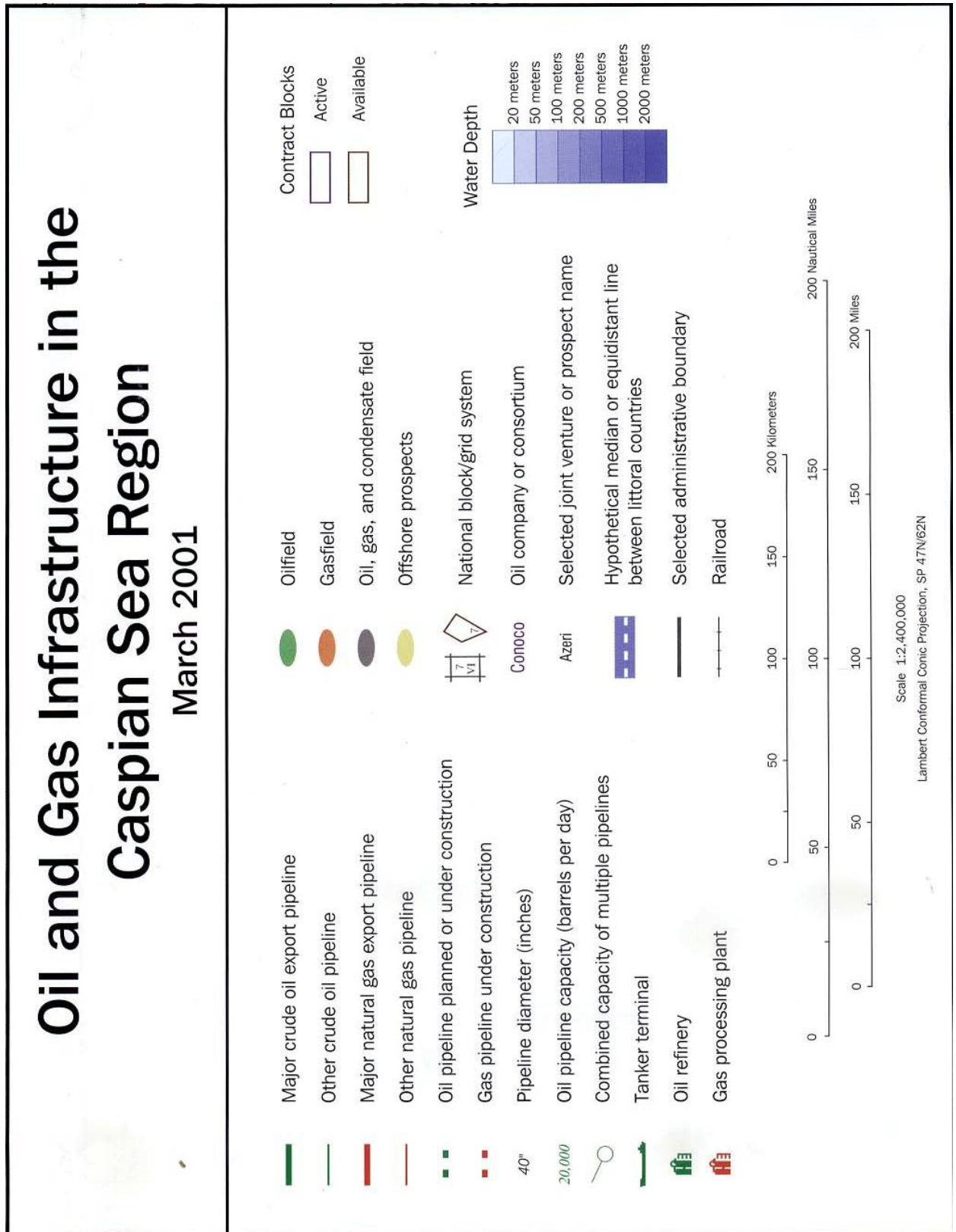
Mapa 15
Explotaciones petrolíferas en el Mar Caspio: b) Sección Norte



Fuente: Perry-Catañeda Library Map Collection, The University of Texas at Austin.

Mapa 16

Explotaciones petrolíferas en el Mar Caspio: c) Datos



Fuente: *Perry-Catañeda Library Map Collection*, The University of Texas at Austin.

En la configuración de Seguridad “nuevorregional” de la zona es imprescindible atender a los trabajos de las organizaciones auspiciadas de forma interna por los países de Asia central. La rivalidad y la divergencia de intereses explican las tensiones y dificultades de funcionamiento de estas estructuras para cooperar en materia de Seguridad. Estas rivalidades, que se dan entre Estados o en algunas ocasiones entre personalidades, impiden crear una identidad de Seguridad regional única. Los sesgos personales en las relaciones entre algunas repúblicas, con regímenes presidencialistas autoritarios como solución intermedia entre el sovietismo y la democratización, llevan a los nuevos Estados a incómodas situaciones ante las que es difícil definir una política de cierta coherencia dentro del esquema Occidental.

El más esperanzador y más importante entre ellos fue el Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent, firmado en la capital uzbeka, y al que se pretendía que se sumasen todas las repúblicas ex soviéticas integrantes de la CEI. En principio no fue así y hubo algunas repúblicas que no se sumaron al acuerdo. Sin embargo, posteriores acontecimientos han querido poner de manifiesto la necesidad de crear una organización regional, a veces subregional, que protegiera los intereses de todos los miembros en materia de Seguridad. También como foro de debate de las principales cuestiones que afectasen a la Seguridad de todos y cada uno de los miembros. En ese mismo ámbito, y reconociendo la Seguridad como un compendio de materias políticas y sociales, no sólo militares o de Defensa, aparecen en el panorama regional una serie de organizaciones con carácter multinacional que son las depositarias de las políticas de Seguridad en el entorno, tanto económica, como política o medioambiental.

10.2.1. CACO, Organización para la Cooperación en Asia central

La base de esta organización la podemos encontrar en las relaciones entre las dos repúblicas más fuertes de las cinco que conforman el espacio de Asia central, Kazajistán y Uzbekistán. Ambas tiene acuerdos marco bilaterales desde 1992 sobre cooperación en el terreno económico, que se convierten en trilaterales con Kirguizistán en 1994. El acuerdo radica en la gestión de los recursos acuíferos, la lucha contra el tráfico de drogas y la cooperación en materia de Seguridad y militar. Las tres repúblicas crearon la base de lo que sería la Comunidad Económica de Asia central (CAEC, en inglés para Central-Asian Economic Community). Sin embargo, los intereses económicos de los

tres países van divergiendo hasta llegar a la casi ruptura de los acuerdos en 1999, haciéndose cada vez más difícil la cooperación.

10.2.1.1. Historia

La base de ambas, tanto CACO como CAEC, se crea en abril 1994, y antes se había denominado CAC, Central Asia Cooperation Organisation. En abril de 1994, se convierte en CAEC tras la firma del Tratado por los presidentes de Kazajaistán, Kirguizistán y Uzbekistán. Tayikistán se convierte en miembro de pleno derecho en marzo de 1998. También es conocido como Espacio Económico Común (CES), como Central Asian Union y finalmente como CAC o CACO. Reorganizado con el título que se conoce, el 28 diciembre de 2001 en la capital uzbeka Tashkent, con el Acuerdo (Tashkent Declaration) de Presidentes de los Estados Miembros¹⁶. En 2004 Rusia entra a formar parte como miembro de la institución. Se trata de un instrumento crucial en los esfuerzos de Rusia para restaurar su influencia en la región, ya que fue establecido como un vehículo de libre comercio regional entre los Estados miembros. Rusia se sumó a la organización, ofreciendo su ayuda en la organización de asuntos regionales, incluyendo la gestión del agua, el comercio y la lucha para contener al extremismo islámico. Con la inclusión de Rusia, algunos analistas predicen que la organización podría avanzar en sus desarrollos futuros. Así lo reconocía el Presidente uzbeko, Islam Karimov: “Rusia será un factor para la estabilidad en la región. Siempre hemos comprendido y continuamos admitiendo los intereses históricos y estratégicos de Rusia en la región”¹⁷.

En 1995 la CAEC decide crear un Consejo de Ministros de Defensa para la coordinación en materia de Seguridad y Defensa, incluyendo ejercicios militares conjuntos, Defensa aérea y ayuda militar. Pero el punto culminante de esta relación es la creación del batallón tripartito, CENTRASBAT, que participará en maniobras conjuntas dentro del programa PFP de la OTAN. Este agrupamiento militar será una de las estructuras básicas militares alrededor de la cual se centren una gran cantidad de esfuerzos en materia de Defensa y que se irá implementando poco a poco a medida que diversos acontecimientos desestabilizadores se vayan produciendo en la región. Pero los recursos económicos y los deseos políticos, que reflejan disputas intrarregionales, demostraban que no se conseguían grandes resultados en el terreno de la cooperación, fuera cual fuera su signo. Las tensiones entre

¹⁶ VV:AA. (2005) *Yearbook of International Organisations 2005/2006*, Múnich: K.G. Saur Verlag GmbH.

¹⁷ ARMAN, Kambiz (2004) “Russia and Tajikistan: Friends Again” *Eurasia Insight* RFE/RL, 28 de octubre.

Uzbekistán y Tayikistán demostraron que la inclusión de este último en CAEC paralizaba buena parte de las actuaciones conjuntas.

El Presidente de Uzbekistán, Islam Karimov, decía que si no se tienen unas Fuerzas Armadas propias nadie desde fuera nos ayudará, señalando la necesidad de buscar sus propios recursos de Seguridad. Uno podría esperar que las revueltas islamistas en el Valle de Ferghana pusieran en marcha los mecanismos de la reacción común, sin embargo generaron reacciones adversas y acusaciones entre países. Kirguizistán fue criticado por su falta de recursos militares, Uzbekistán por entrar en territorio ajeno, y Tayikistán por dejar pasar y establecerse a los insurgentes islamistas.

A pesar de todo, los cuatro líderes de los países envueltos en la crisis, Karimov, Rakhmonov, Nazarbayev y Akayev, firmaron un acuerdo de cooperación contra el terrorismo, el extremismo y el crimen transfronterizo. Nazarbayev dijo que el acuerdo era “una cooperación en materia de Defensa ya que el documento determina el método de actuación en la lucha contra cualquier amenaza”¹⁸, El acuerdo, además, fue reforzado por otra parte entre Uzbekistán y Kazajistán.

Los disturbios del verano de 2000 pusieron a prueba los acuerdos de abril. Se creó un Centro de Defensa en Khojand (Tayikistán), pero la idea de Kirguizistán, con la propuesta de acabar con las bases tayikas de islamistas no fue aprobada. Kazajistán redistribuyó sus Fuerzas Armadas en el Distrito Militar Sur, y pidió a Rusia que se sumara al acuerdo. Según dice Allison: “Esto indica que el para los países del CAEC es más adecuado hacer frente al reto de la inseguridad proveniente del radicalismo islámico bajo una identidad de Seguridad englobada dentro del paraguas de Rusia y la CEI”¹⁹.

En diciembre de 2001 la institución, con sus cuatro miembros, se transformó en la Organización para la Cooperación en Asia central (CACO) en el encuentro de Tashkent, con el objetivo de desarrollar la cooperación en el ámbito político, comercial y económico, científico y técnico, cultural y humanitario²⁰.

En diciembre de 2003 tuvo lugar en Estambul la VI Conferencia sobre Desarrollo del Sector Financiero en los países de Asia central, Azerbaiyán y Mongolia, reunidos bajo los auspicios de la OCDE. La agenda de la reunión incluía la seguridad de los mercados en la región, medidas efectivas para el

¹⁸ *Política Natsionalnoi Bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii (1996-2000)*, NG-Stsenarii, n° 2, mayo 1996.

¹⁹ ALLISON, Roy (2001) Policy “Cooperation in Central Asia”, pp. 222-223 en *Central Asian Security. The New International Context*, Washington: Brookings Institution Press.

²⁰ *Pravda* (en inglés), 28 de diciembre de 2001.

desarrollo de mercados e infraestructuras, regulación de mercados, supervisión de seguridad en los mercados y medidas de confianza para los inversores en la zona. En ella participaron, además de los miembros del CACO, varios representantes de Turkmenistán²¹.

10.2.1.2. Estructura

El objeto principal del CACO es facilitar el desarrollo de la integración económica, el desarrollo de formas y mecanismos de expansión política, social, científico-técnica y las relaciones culturales y educativas entre sus Estados miembros. Sus miembros son Kazajistán (1991); Kirguizistán (1991); Tayikistán (1991, autoexcluido entre 1994 y 1998); Uzbekistán (1991); y Rusia (2004). Participan como observadores Georgia, Ucrania y Turquía. Y Turkmenistán, aunque participó en su creación en 1991, se retiró de la organización en 1994.

Se compone de un Consejo Interestatal, que se reúne entre dos y cuatro veces al año, que incluye a los presidentes y primeros ministros de los Estados miembros. Las decisiones son implementadas por el Consejo de Primeros Ministros y el Consejo de Ministros de Exteriores. La presidencia del Consejo Interestatal así como la del resto de organismos rota entre los Estados participantes, cubriendo un turno de dos años. El Comité Ejecutivo funciona como Agencia Ejecutiva del Consejo Interestatal, y está financiado por los Gobiernos de los Estados miembros en igualdad de condiciones.

Sus actividades abarcan principalmente la estrategia de integración de desarrollo que cubre:

- 1) Uso racional de los recursos acuíferos y mantenimiento de la Seguridad ecológica de la región.
- 2) Creación de un mercado común agrícola.
- 3) Utilización efectiva de los recursos minerales y energéticos.
- 4) Cooperación industrial con una gran atención para la producción de productos competitivos.
- 5) Creación de sistemas de transporte integral que provean del necesario acceso a los mercados interiores.
- 6) Desarrollo de un sistema bancario y establecimiento progresivo de una unión monetaria basada en las diversas monedas nacionales.
- 7) Financiación de inversiones conjuntas y proyecto de creación del Central Asia Development and Cooperation Bank²².
- 8) Desarrollo de infraestructuras de mercado.

²¹ OCDE, Reunión de Estambul, 8-9 de diciembre de 2003.

²² VV:AA. (2005) *Yearbook of International Organisations 2005/2006*, Múnich: K.G. Saur Verlag GmbH.

- 9) Creación de condiciones favorables para el desarrollo de cooperación económica entre empresas.
- 10) Cooperación científica y técnica²³.

Los acuerdos bilaterales y multilaterales cubren, entre otros: principios comunes de aplicación de impuestos; protección mutua y promoción de inversiones y eliminación del doble impuesto sobre los ingresos y cooperación capital en la industria farmacéutica y la salud pública; control sobre el abuso y comercio de drogas ilegales; control de la emigración; cuestiones medioambientales regionales; prevención contra situaciones de emergencia causadas por desastres naturales o accidentes tecnológicos, basándose en el principio de reciprocidad y cooperación; y utilización regulada de los recursos de agua en el la cuenca del Syr Daria.

Cuenta, además, con la Comisión Interestatal de la Droga establecida por el Consejo de Primeros Ministros; y el Programa Especial de Naciones Unidas para las Economías de Asia central (SPECA, creada por la UN-ECE y la UN-ESCAP en marzo de 1998) que cubre la cooperación regional en desarrollo de infraestructuras de transporte, utilización de poder regional de los recursos del agua, atracción de inversiones extranjeras, y gestión del mercado de hidrocarburos hacia el mercado mundial.

10.2.1.3. Condicionamientos políticos y económicos

En el terreno económico, a pesar del optimismo y las buenas intenciones, las posibilidades de cada república son apenas complementarias unas de otras, y las estrategias en materia de desarrollo económico también son divergentes. Por otra parte las voluntades de integración fallan a veces, de forma que queda, y así está previsto, el terreno de la Seguridad como el ámbito de cooperación más importante en el seno de esta organización. En 1995 se fundó la Unión Aduanera Euroasiática –Kazajistán, Rusia y Bielorrusia-, ampliada a Kirguizistán (1996) y Tayikistán (1998), convirtiéndose en 1998 en la Comunidad Económica Euroasiática (EURASEC, en inglés para Eurasian Economic Community), organización que desborda el espacio regional centroasiático con la unión como observadores de Moldavia y Ucrania, en 2002. Esta organización, también a pesar de las buenas intenciones, encuentra graves problemas para la puesta en marcha de sus objetivos: “Ocurre que para cada república de la zona, la construcción o reconstrucción de la identidad nacional y de un Estado, la integración interna del país, la consolidación de la

²³ Con central en Almaty, fue creado en 1994 en este marco, con sedes en Bishkek y Tashkent también conocido como Central Asia Bank for Cooperation and Development.

independencia, en suma, la persecución de sus intereses propios constituyen sus objetivos prioritarios. La cuestión de la integración económica pasa a un segundo plano ante esas prioridades”²⁴. Se refuerza así el interés por integrarse antes en un marco de Seguridad que les ayude a hacer frente a los riesgos y amenazas que se plantean. Poco tienen que hacer las organizaciones integradoras como la CACO, en oposición con el régimen general de competitividad. Kazajistán y Kirguizistán optaron por reformas macroeconómicas. Kirguizistán fue sólo el primer país en integrar la OMC, y las monedas de ambos países son parcialmente convertibles. Todo ello se hace patente en la comparación de los resultados con los de otras organizaciones regionales.

Los miembros de EURASEC coincidieron en que debía ser fusionada con CACO. Así, en 2005 se dirigió hacia la creación de un Espacio Económico Común, con o sin la participación de Ucrania. Todo ello fue confirmado en agosto de 2006 con la creación de una unión aduanera inicial entre Bielorrusia, Rusia y Kazajistán, a la que se unirán en breve otros miembros de EURASEC. Por su parte, Uzbekistán solicitó su ingreso en octubre de 2005 cuando comenzó el proceso CACO-EURASEC, y entró en la organización en enero de 2006. No queda claro cuál será el estatus futuro de Georgia y Azerbaiyán, observadores dentro de CACO, al igual que lo son de EURASEC.

²⁴ DJALILI, M. y Thierry KELLNER (2003) *La nueva Asia Central: realidades y desafíos*, p. 165, Barcelona: Edicions Bellaterra.

Cuadro 21
Comparación de EURASEC con otros bloques regionales

<u>Most active regional blocs</u>					
Bloque regional	Área (km²)	Población	PIB (PPA) (\$US)		Estados miembros
			en mill.	per capita	
UE	3,977,487	460,124,266	11,723,816	25,480	25
<u>CARICOM</u>	462,344	14,565,083	64,219	4,409	14+1 ³
<u>ECOWAS</u>	5,112,903	251,646,263	342,519	1,361	15
<u>CEMAC</u>	3,020,142	34,970,529	85,136	2,435	6
<u>EAC</u>	1,763,777	97,865,428	104,239	1,065	3
<u>CSN</u>	17,339,153	370,158,470	2,868,430	7,749	10
<u>GCC</u>	2,285,844	35,869,438	536,223	14,949	6
<u>SACU</u>	2,693,418	51,055,878	541,433	10,605	5
<u>COMESA</u>	3,779,427	118,950,321	141,962	1,193	5
<u>NAFTA</u>	21,588,638	430,495,039	12,889,900	29,942	3
<u>ASEAN</u>	4,400,000	553,900,000	2,172,000	4,044	10
<u>SAARC</u>	5,136,740	1,467,255,669	4,074,031	2,777	8
<u>Agadir</u>	1,703,910	126,066,286	513,674	4,075	4
<u>EURASEC</u>	20,789,100	208,067,618	1,689,137	8,118	6
<u>CACM</u>	422,614	37,816,598	159,536	4,219	5
<u>PARTA</u>	528,151	7,810,905	23,074	2,954	12+2 ³
ONU	133,178,011	6,411,682,270	55,167,630	8,604	192
<u>China (RPC_h)</u> ₄	9,596,960	1,306,847,624	8,182,000	6,300	33
<u>India</u>	3,287,590	1,102,600,000	3,433,000	3,100	35
<u>Rusia</u>	17,075,200	143,782,338	1,589,000	8,900	89
EEUU	9,631,418	296,900,571	11,190,000	39,100	50

Fuente: CIA World Factbook 2005, IMF WEO Database

10.2.2. CICA, Conferencia sobre Medidas de Confianza en Asia

El Presidente de Kazajistán, Nursultan Nazarbayev, intentó, a partir de marzo de 1994, crear una Unión Euroasiática, que incluyera una sección de Seguridad con medidas de colaboración para crear una Fuerzas Armadas fuertes y la creación de un Espacio de Defensa Común para coordinación de actividades de Seguridad. Incluiría a Rusia como miembro igualitario y descartaría cualquier otra potencia exterior. Sin embargo, el Presidente uzbeko, Islam Karimov, en eterna rivalidad por el protagonismo centroasiático, lo vio como un instrumento de promoción de Kazajistán y desestimó la propuesta.

El Presidente kazajo puso entonces en marcha otra idea, creando un foro distinto, la Conferencia sobre Interacción y Medidas de Fomento de la Confianza en Asia (CICA, en inglés para Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia), tomando como modelo a la OSCE. Esta organización incluye a otros países asiáticos como China, India, Turquía y Pakistán, entre otros, de forma que es un modelo de integración que va más allá de las fronteras regionales marcadas por las repúblicas ex soviéticas. En septiembre de 1999 se firmó en Almaty una declaración con 15 países asiáticos, otorgando gran importancia a la puesta en marcha de esta institución. Aunque, en realidad, tiene poco valor operativo por sus grandes dimensiones y porque, a pesar de la insistencia, no consiguen que Turkmenistán se sume a la iniciativa. Sin embargo, el proceso lleva a la identificación en el terreno internacional de los países de Asia central construyendo su identidad nacional sin atarse a su pasado soviético.

10.2.2.1. Estructura

La CICA ocupa un espacio importantísimo dentro del esquema de política exterior kazaja, al ser su promotor el Presidente Nazarbayev. La idea partió en la 47ª Sesión de la Asamblea General de la ONU (octubre de 1992), donde Nazarbayev subrayó la necesidad de creación de una estructura efectiva que pusiese en pie una política de Seguridad en Asia central. Tras una primera fase en la que se buscaban socios, se establecieron diversos grupos de trabajo bajo el marco de conferencias interministeriales y encuentros bilaterales, hasta llegar a una estructura de la organización, una declaración de principios y unas reglas de procedimientos. Para llegar a septiembre de 1999 con la firma, en Almaty, por parte de los ministros de Exteriores de los países miembros, de la Declaración de Principios Rectores de las Relaciones entre los Miembros de la CICA²⁵. Ésta incluía siete capítulos sobre: Soberanía, igualdad y respeto a los

²⁵ Ver en Internet www.kazakhembus.com/Declaration.html.

derechos fundamentales; Rechazo al uso de la fuerza; Integridad territorial de los Estados miembros; Resolución pacífica de las disputas; No injerencia en asuntos internos de otros Estados (que incluía una sección sobre desarme y control de armamentos); Cooperación cultural y económica; y Derechos humanos y libertades fundamentales. La tercera fase fue la convocatoria de la primera reunión de la organización que tuvo lugar en Kazajistán en junio de 2002. Otras organizaciones internacionales también toman parte en la conferencia, como la ONU, la OSCE o la Liga de Estados Árabes.

El órgano principal es la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno. De él dependen la reunión de ministros de Asuntos Exteriores, que se produce cada dos años así como el resto de grupos de trabajo. El secretariado se encuentra en Kazajistán, donde tienen sus oficinas los 16 países miembros: Egipto, Afganistán, China, India, Irán, Israel, Kazajistán, Kirguizistán, Mongolia, Pakistán, Palestina, Tayikistán, Uzbekistán, Azerbaiyán, Rusia y Turquía. Como observadores participan los Gobiernos de diez países más: EEUU, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Líbano, Malaysia, Tailandia, Vietnam, Australia y Ucrania. Y como observadores internacionales participan otras instituciones internacionales: CACO, Liga de Estados Árabes, con un estatus especial para la OSCE y la ONU²⁶.

Considerando la región como una zona de especial riesgo potencial, la CICA se erige como único foro para establecer un sistema de Seguridad efectivo dentro de Asia. Su espectro geográfico abarca el territorio de todos los países miembros, con casi 400 millones de kilómetros cuadrados (alrededor del 87% de toda Asia) y con 3.000 millones de población (alrededor del 45% de la población mundial). Además, la zona atrae también un considerable volumen de las inversiones mundiales, y representa una parte importantísima de las reservas de hidrocarburos mundial (Rusia, Irán, Kazajistán y Azerbaiyán).

A pesar de las grandes tareas encomendadas a la organización, no ha pasado de ser una declaración de intenciones y grupos de trabajo sin resultados, que tratan de garantizar la Seguridad internacional, no intervención en asuntos nacionales (no injerencia), respeto de la soberanía y la integridad territorial, la resolución pacífica de las disputas, cooperación social, cultural y económica, desarme, control de armamento y otras misiones humanitarias²⁷.

La primera Conferencia sobre Seguridad Regional se inauguró en la ex capital kazaja, Almaty, el 5 de junio de 2002, aunque a día de hoy, otros

²⁶ VV.AA. (2005) *Yearbook of International Organisations 2005/2006*, Múnich: K.G. Saur Verlag GmbH.

²⁷ OLCOTT, Martha B. (2001) "Central Asia: Common Legacies and Conflicts", p. 31 en *Central Asian Security. The New International Context*, Washington: Brookings Institution Press.

organismos, como el Foro de Shanghai, han pasado a tener un mayor peso que la CICA en cuanto a cooperación regional en materia de Seguridad se refiere.

10.2.2.2. Política

Los Jefes de Estado y de Gobierno de la CICA establecieron un foro regional multilateral con objeto de intercambiar opiniones sobre avances en Seguridad declarando que en Asia central existía la necesaria confianza mutua, responsabilidad e intenciones de cooperación. Esos principios fueron reflejados en el Acta de Almaty y en la Declaración para eliminar el Terrorismo y promocionar el Diálogo entre Estados. Después de diez años de aquella declaración la CICA continúa la búsqueda de las áreas comunes a todos los países miembros y la búsqueda de la cooperación y la confianza mutuas, con objeto de asegurar la estabilidad y la Seguridad en la región. Se condenan las prácticas de terrorismo y se ponen las bases para la prevención de conflictos y el diálogo entre culturas diferentes²⁸. Además, se centra en la realización de acciones conjuntas para fortalecer un mejor futuro y Seguridad para la región.

10.2.3. CANWFZ, Zona Libre de Armas Nucleares en Asia central

La Zona Libre de Armas Nucleares (CANWFZ, en inglés para Central Asian Nuclear Weapons Free Zone), promovida por Uzbekistán y Kirguizistán en la 48ª Sesión de la Asamblea General de la ONU (octubre de 1993), fue retomada por la reunión de la OSCE de Lisboa en 1996. Pertenecen todos los Estados de Asia central, incluido Turkmenistán. El grupo de Shanghai, con Rusia y China a la cabeza están de acuerdo, además, en crear la zona libre de armas nucleares. El problema está en los acuerdos rusos bilaterales y multilaterales a través del Tratado de Tashkent que a veces proporciona un paraguas nuclear a la zona o a determinados países. No hay consenso entre los Cinco en cómo abordar el problema. En la eventualidad de un ataque nuclear se ve a Rusia como garante de la respuesta. La amenaza que se observa aquí es la de China.

No menos importante en este contexto es el llamado grupo de los 6+2, amigos o vecinos de Afganistán. Uzbekistán propuso en 1997 un diálogo con

²⁸ “The First CICA Summit. Press Release” Documents about the Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (CICA): www.missions.itu.int.

el país vecino, en el marco de la ONU, de los seis países fronterizos (Irán, China, Pakistán, Tayikistán, Uzbekistán y Turkmenistán) más la ONU y Rusia. Se reunieron varias veces en Nueva York y una, con carácter más institucional, en Tashkent, llegando a una declaración no firmada por Turkmenistán que señalaba: “No se puede proveer de apoyo militar a ninguna parte en conflicto en Afganistán, debiendo prevenir el territorio de los países firmantes contra su uso para dichos propósitos”²⁹. Una reunión en septiembre de 2000 del grupo 6+2, aprobó un Plan de Acción Regional limitado para evitar el flujo de droga de las fronteras afganas. A pesar del dudoso funcionamiento de los acuerdos, se trataba de un buen modelo de construcción de medidas de confianza y negociaciones regionales.

Es el más ambicioso de los proyectos regionales en el terreno de la cooperación contra la proliferación nuclear. El Tratado estaba prácticamente completado en el 2000. La Declaración de Almaty, de febrero de 1997, fue la base del Tratado, y contaba con el apoyo de todas las repúblicas centroasiáticas. En él plasmaron sus firmas los cinco jefes de Estado así como los respectivos ministros de Asuntos Exteriores. En septiembre del mismo año tuvo lugar en Tashkent la Conferencia sobre la Zona Libre de Armas Nucleares. Los cinco países estaban involucrados al máximo en esta responsabilidad, así la conferencia tenía otro antecedente, amén de los trabajos preparatorios del Tratado, en la Conferencia de Kirguizistán, en 1995³⁰. Trabajos todos ellos en los que también estuvo muy directamente involucrada la ONU.

El CANWFZ compromete directa y firmemente a los cinco países centroasiáticos, incluido Turkmenistán, aunque sin abandonar éste su neutralidad. De esta forma y al considerar, al igual que el objeto de esta investigación, las cinco repúblicas ex soviéticas como una región, la zona libre de armamento nuclear está perfectamente demarcada, excepción hecha de la zona del Caspio y los problemas derivados de su delimitación fronteriza y que tuvieron su resolución en la reunión de la ONU en Sapporo en octubre de 1999. La región requiere no sólo de los compromisos de los países que la conforman, sino que también requiere la colaboración de los Estados nuclearizados, especialmente de las potencias vecinas Rusia y China. El problema reside en la posición de Rusia, ya que como potencia dominante en la zona, con tropas estacionadas en gran número en Tayikistán, puede ver comprometidas sus opciones militares en el área si no puede contar con la disuasión nuclear³¹. En las discusiones previas al Tratado las opiniones tanto

²⁹ ALLISON, Roy, *Op. cit.*, p. 225.

³⁰ Ver *Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, p. 369. Final Document, Part II, Documents issued at the Conference, New York, 1995.

³¹ Ver Capítulo 8 el epígrafe 8.2. “El nuevo pensamiento ruso de Seguridad”, sobre la disuasión en la Doctrina de Seguridad rusa.

de Rusia como de otros países con arma nuclear hubieron de ser oídas, aunque de manera informal, especialmente en la reunión de Bishkek, en julio de 1998. Los ensayos nucleares de India y Pakistán complicaban aún más las discusiones sobre el documento, países cuya cercanía no favorecía la Seguridad en la zona. Aunque Putin siempre acaba por sacar provecho de aquellas crisis que a Occidente le quedan demasiado lejos³².

10.2.3.1. Seguridad nuclear

El problema del tránsito de armamento nuclear entre los Cinco se resolvió en el antes aludido encuentro de expertos de Sapporo. El artículo más polémico se refiere a cualquier presencia temporal de armas nucleares en el territorio de los países miembros del Tratado en barcos o aviones. De forma que quedaba un texto con ciertos espacios abiertos a determinadas interpretaciones. En cualquier caso, sí se especificaba que esa presencia de armamento estaría restringida a periodos de tiempo muy cortos. Otras cuestiones tratadas fueron el uso pacífico de la tecnología nuclear; la protección física de las instalaciones; la expansión futura de la zona prospectiva; implementación institucional del Tratado; y la cooperación por recuperar el medio ambiente afectado adversamente por las actividades nucleares soviéticas, como por ejemplo las pruebas nucleares en Semipalatinsk, Kazajistán.

El asunto más controvertido es el de la relación del Tratado con otros acuerdos (Art. 12). En concreto la cooperación con Rusia en materia de Seguridad con los cinco países de Asia central contenida en el Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent, además de otros acuerdos bilaterales. Ello suponía que los nuevos Estados independientes podrían disponer del paraguas nuclear ruso. Turkmenistán y Kazajistán estaban divididos sobre cómo abordar el problema, de forma que por un lado es necesario observar los acuerdos con Rusia, tanto bilaterales como multilaterales, en la práctica internacional reciente, y por otro, era igualmente necesario establecer una verdadera zona libre de armamento nuclear. Algunos pensaban en Kazajistán como promotor de la Seguridad positiva garantizada por los misiles tácticos rusos para defenderse de otras potencias regionales.

Para que la no proliferación de armamento nuclear en Asia central llegue a buen puerto se habrán de dar tres elementos. En primer lugar, la finalización necesaria e imprescindible del Tratado de No Proliferación con resultados tangibles en orden a restaurar la confianza global en el Tratado, después de años de desacuerdos. En segundo lugar, que los Estados centroasiáticos

³² “Putin, árbitro entre la India y Pakistán”, *El Mundo*, 3 de junio de 2002.

encuentren la manera de disminuir la amenaza del terrorismo dentro de sus propias fronteras, lo cual no quiere decir sino que se tomen medidas de seguridad, políticas y económicas, y no en un sentido drástico. Por último, y en tercer lugar, concluir positivamente los acuerdos de la CANFWZ, incrementando en este sentido la cooperación regional por parte de los Estados miembros y las potencias vecinas³³.

10.2.3.2. *Política nuclear*

La firma del Tratado ha recibido objeciones de parte de EEUU, Gran Bretaña y Francia. La nueva zona libre de armamento nuclear se une así a Latinoamérica, el Pacífico Sur, Sudeste Asiático y África. La autoimposición de condiciones para los países que anteriormente habían tenido armamento nuclear, Kazajistán en concreto, no ha sido obstáculo para la consecución de los objetivos. A pesar de todo la zona está rodeada de armas nucleares tanto rusas, como chinas, pakistaníes e indias, y aloja, además, bases militares rusas y estadounidenses. Sin embargo, la región servirá de poderoso ejemplo de no proliferación, y como antídoto para la política nuclear norcoreana e iraní. En la ceremonia de rúbrica del Tratado, el ministro de Exteriores kazajo, Kasymoshomart Tokayev, subrayó el significado simbólico de la zona nueva, declarando: “Los países de nuestra región declararon un compromiso en firme para los principios de desarme y no proliferación. Ésta es nuestra contribución para asegurar Seguridad global”³⁴.

La idea de una Seguridad global libre de armas nucleares está expresada también en las directrices de la IAEA. Se trata de buscar la desnuclearización región por región. El auge de instituciones y tratados como el CANWFZ, que implementan de alguna forma el Tratado de No Proliferación. Estos acuerdos consiguen la previsión frente al uso o la amenaza de uso de armas nucleares, e incluye mecanismos de control para tratar el incumplimiento de los compromisos en una dinámica regional, primero, e internacional, en regulaciones posteriores. Se abre un foro de diálogo regional que se expande a otras cuestiones de Seguridad. El descubrimiento de programas nucleares clandestinos y el surgimiento de redes nucleares encubiertas están reflejados en la agenda del Tratado.

Se subraya pues la identificación entre el incremento de la Seguridad regional y los tratados sobre regiones libres de armamento nuclear, con tres objetivos básicos: impedir la adquisición de armas nucleares por parte de otros

³³ CONRAD, Burkhard *Regional (non) Proliferation: The case of Central Asia*.

³⁴ El 8 de septiembre de 2006 se firmó el Tratado estableciendo la Central Asian Nuclear Weapon Free Zone (CANWFZ), con la rúbrica de los ministros de Exteriores de las cinco repúblicas de Asia Central: www.cns.miis.edu.

Estados; fomentar las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear; y trabajar para conseguir un mundo libre de armas nucleares³⁵.

10.2.4. CSTO, Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent

El Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent (CSTO, en inglés para Collective Security Treaty Organization) fue firmado en la capital uzbeka el 15 de mayo de 1992, tratando de integrar a todos los países miembros de la CEI. Sin embargo, no fue firmado por Ucrania, Moldavia ni Turkmenistán, y no ha sido ratificado por la mayoría de los nuevos Estados independientes. Algunos incluso, como Georgia, Azerbaiyán y Uzbekistán, rechazaron su renovación en 1999. El tratado intentaba la creación de sus propias Fuerzas Armadas Conjuntas y, a imitación del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, prevé la ayuda militar de todos los miembros en caso de ataque a uno de ellos. A pesar de las diferencias iniciales y la poca implementación del texto, tuvo su máxima aplicación en Tayikistán, en enfrentamientos en la frontera afgana, y, más adelante, durante los disturbios radicales en el Valle de Ferghana, en los veranos de 1999 y 2000, aunque podrían estar estas intervenciones también justificadas o legitimadas en función de otros textos, como el de creación del CENTRASBAT. Así, durante la cumbre de Bishkek, en Kirguizistán, en octubre de 2000, se aprobó la formación de un sistema de Seguridad entre 2001 y 2005 que incluía fuerzas de despliegue rápido y procedimientos para su empleo. Aquellas amenazas de verano 1999 y 2000 vigorizaron el Tratado, en franco letargo, aunque no lo suficiente, siempre según Moscú, como para hacer frente a la OTAN.

Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Rusia, Tayikistán y Armenia firman el Tratado de Colaboración Político-Militar, momento en el que Turkmenistán aprovechó para declarar su estatus de neutralidad como piedra angular de su política exterior. Así, decía el ministro de Exteriores ruso Ivanov: “La política rusa parte de la firme convicción de que la CEI tiene capacidad para convertirse en una influyente organización regional que promueva el bienestar, la cooperación y la buena vecindad en todo el antiguo espacio soviético” (Ivanov 2002: 136).

En el ámbito de la Seguridad rusa Moscú quería reforzar esos lazos, atendiendo a su doctrina de “defensa avanzada”, de manera que convierte al

³⁵ Mohamed El Baradei, director general IAEA, “Nuclear-Weapon-Free Zones: Pursuing Security, Region by Region” 26 April 2005 (Tlatelolco, México), Conference of States Parties and Signatories of Treaties That Establish Nuclear-Weapon-Free Zones.

territorio de la antigua URSS en “zona de interés especial”. Además del ya citado Tratado de la Confederación entre Rusia y Bielorrusia, en marzo de 1999 se suscribió el Acuerdo Cuatripartito para la profundización de la integración en los ámbitos económico y humanitario entre Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán y Rusia, al cual se incorporó Tayikistán más tarde, y que en octubre de 2000 fue presentado como Comunidad Económica Euroasiática (EAEC, en inglés para Eurasian Economic Community), con la idea de crear un mercado común energético en la zona. Se adopta también una política de cooperación en el marco de la Unión Aduanera, que en octubre de 2000 se había convertido en Comunidad Económica de Eurasia (CAEC).

10.2.4.1. Estructura

El primer acuerdo de CST se firmó en mayo de 1992 (Armenia, Kazajistán, Kirguizistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán), pero no fue efectivo hasta su ratificación, en abril de 1994. Azerbaiyán lo firmó en septiembre de 1993, y Georgia y Bielorrusia en diciembre del mismo año. El Tratado reafirma el deseo de los participantes de abstenerse del uso de la amenaza de la fuerza. Los Estados firmantes no pueden pertenecer a otra alianza militar o a otra organización multilateral en caso de que algún signatario del CST esté siendo agredido o sea víctima de una amenaza de agresión.

En un principio fue realizado el acuerdo para cinco años, de forma que en abril de 1999, los presidentes de Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Rusia y Tayikistán firmaron un protocolo de renovación por otro periodo de cinco años, a pesar de que Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán rehusaron la renovación. En ese mismo momento Uzbekistán entró a formar parte del grupo GUAM (GUUAM a partir de entonces), establecido en 1997 por Georgia, Ucrania, Armenia y Moldavia como grupo de presión frente al dominio de la región por parte de Rusia. En octubre de 2002 los seis miembros del CST firmaron la renovación y ampliación de la organización, en Chisinau, tomando el nombre definitivo de CSTO (en inglés para Collective Security Treaty Organization), siendo nombrado secretario general Nikolai Bordvuzha. En 2005, Uzbekistán salió de la organización del grupo de GUAM al renovar sus buenas relaciones con Rusia, volviendo a integrar la nueva organización del CSTO³⁶.

³⁶ VV:AA. (2005) *Yearbook of International Organisations 2005/2006*, Múnich: K.G. Saur Verlag GmbH.

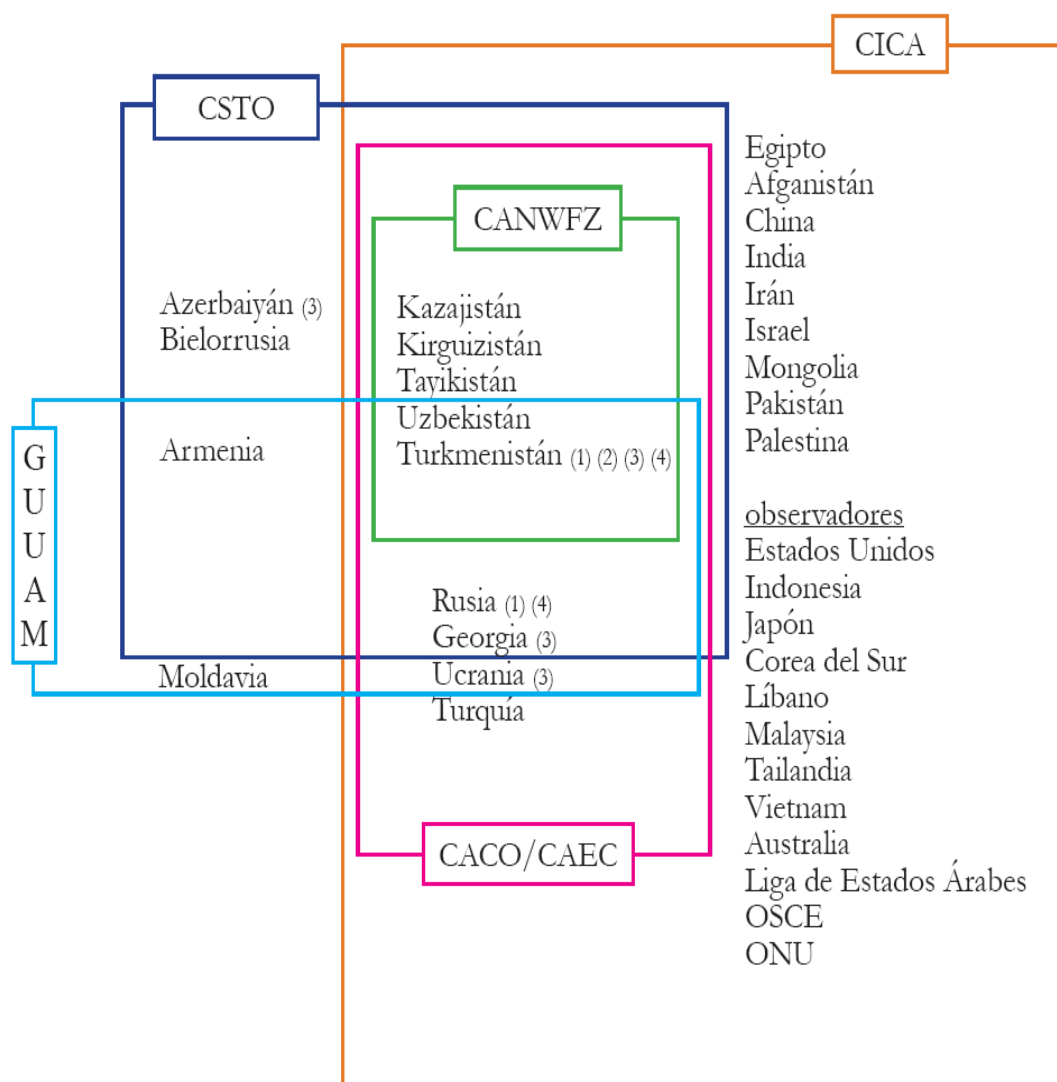
10.2.4.2. Política

El CST pretendía ser el órgano central de Seguridad de la CEI, desde su creación en 1992. En 2000 sin embargo se ha desplazado toda la tarea de Seguridad hacia los contactos y acuerdos bilaterales de cada una de las repúblicas con Rusia. Esto se hizo evidente en la primera aparición como Presidente de Vladimir Putin en la CEI, en enero de 2000. El problema de crear una institución alrededor de la CEI es la propia Rusia y su legado soviético, ya que lo único que comparten con la antigua metrópoli es su proximidad. Mientras los nuevos países intentan que Rusia pague las inversiones que ellos no pueden, Rusia usa estas organizaciones para asegurar el control de las infraestructuras y otros mecanismos pertenecientes al resto de Estados.

La coordinación multilateral se hace imposible debido a la divergencia de intereses de unos y otros. Los disturbios de verano de 1999 fueron el catalizador de la colaboración entre cuatro Estados (Rusia Kirguizistán, Uzbekistán y Tayikistán) en las maniobras *CIS Southern Shield-99* que tuvieron lugar entre octubre y noviembre de 1999, y las *CSS 2000*, en abril de 2000. No sólo eran ejercicios militares sino que incluían a otros cuerpos y unidades como Servicios de Seguridad, Tropas Fronterizas y Policía. En abril de 2000, los cuatro crearon un Centro Anti-Terrorista, patrocinado por el Servicio Federal de Seguridad Ruso.

Una de las limitaciones más importante, a la hora de la creación de una fuerza común, en junio de 2000, fue que los grupos regionales consistían en unidades nacionales, estacionadas en sus respectivos territorios y subordinadas al mando militar y político local. Sólo pequeñas unidades pueden estar bajo un mando operativo común, como las Fuerzas de Intervención Rápida. A todo ello hay que añadir que Uzbekistán y Turkmenistán no estaban dispuestos a participar.

Cuadro 22
Instituciones auspiciadas por potencias regionales



(1) CACO/CAEC: Turkmenistán se retiró de CAEC en 1994); Rusia es miembro de CAEC desde 2004.

(2) Turkmenistán no es miembro de CSTO.

(3) CACO participa, al igual que la Liga de Estados Árabes, la OSCE y la ONU como observador internacionales; Azerbaiyán es miembro de CICA; Ucrania actúa como observador independiente y Georgia como observador dentro de CACO; Turkmenistán tampoco es miembro de CICA.

(4) Turkmenistán y Rusia no pertenecen a GUUAM.

10.3. Instituciones auspiciadas por potencias extrarregionales

Tras las organizaciones internacionales multilaterales creadas y puestas en marcha por los propios protagonistas centroasiáticos, o con alguna ayuda de las potencias vecinas, se encuentra un escalón regional más alto, más globalizador, en el que aquellos son integrados en organismos internacionales de mayor extensión geográfica y geoestratégica. Como ejemplo más claro tenemos la CEI, organización de alguna manera sucesora de la Unión Soviética nace precisamente como elemento de transición hacia el nuevo orden en el “Segundo mundo”. Los propósitos de Rusia eran claros, mantener su hegemonía socioeconómica, estratégica, militar y de transporte. Aunque no les venía mal a los nuevos Estados ya que garantizaba la permeabilidad de las fronteras interiores, así como la defensa de las exteriores, colaboraba en problemas sociales como la integración y jubilación de los militares, y pretendía garantizar la igualdad de derechos entre ciudadanos de la CEI, además de fomentar los intercambios culturales, de información y otros. La CEI nace pues como respuesta a la desintegración y con la intención de conservar un espacio de Seguridad regional dentro del espacio de la ex URSS. Los otros protagonistas son la OTAN, el Foro de Shanghai y la OSCE.

10.3.1. CEI (Confederación de Estados Independientes)

El 8 de diciembre de 1991, Rusia, Ucrania y Bielorrusia, deciden en Minsk la disolución de la Unión de Repúblicas Socialista Soviética y la creación de la Confederación de Estados Independientes (CEI). Desde entonces, primeros momentos críticos de la desintegración de la Unión Soviética, hasta ahora muchos hitos han conformado los intentos de integración regional, en todos los terrenos, tanto de Seguridad como económicos y políticos.

Los recelos de todas las nuevas repúblicas independientes, debido básicamente a la desconfianza hacia Rusia, hacen de esta organización un lastre para las intenciones rusas y un inconveniente para el desarrollo de lazos de cooperación fuertes entre sus integrantes. Como ejemplo, tenemos que entre 1991 y 1998 se suscribieron 1.030 acuerdos y convenios multilaterales de carácter internacional en el seno de la CEI, la mayoría de los cuales no pasaron del proyecto sobre el papel. Hasta febrero de 2000, de 164

documentos aprobados por el Consejo de Jefes de Estado, órgano de decisión dentro de la Confederación, tan sólo siete habían entrado en vigor³⁷.

Por otra parte, otro tipo de acuerdos se estaba trabajando paralelamente a la CEI. Se llega de esta forma a la firma del Tratado de la Comunidad de Repúblicas Soberanas, ente Rusia y Bielorrusia, que posteriormente se convertiría en el Tratado de la Confederación entre Rusia y Bielorrusia, uno de los más importantes en el terreno de la integración regional, que fue ratificado el 8 de diciembre de 1999. Antes, en marzo de ese mismo año, se había firmado el Acuerdo Cuatripartito para la Profundización de la Integración en los ámbitos Económico y Humanitario entre Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán y Rusia, al cual se incorpora Tayikistán en 1999. Estos Estados adoptaron la política de la cooperación en el marco de la Unión Aduanera, que en octubre de 2000 se transforma en Comunidad Económica de Eurasia, como hemos visto en el apartado anterior.

En lo que respecta a la lucha contra el terrorismo, asunto especialmente sensible internacionalmente, se aprueba en Moscú un programa de lucha contra el terrorismo internacional que llegaría hasta 2003 y que Moscú establece sobre la base del Servicio Federal de Seguridad de Rusia (KAG y antiguo KGB), denominándose Centro Anti-Terrorista de los Estados Miembros de la Confederación.

10.3.1.1. Estructura

La sede de la organización está en Minsk, Bielorrusia, y cuenta en la actualidad con 11 Estados miembros (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán) y un asociado, Turkmenistán, que ha pertenecido a la organización de forma discontinua, y que desde agosto de 2005 tiene este estatus. Su secretario ejecutivo es Vladimir Rushailo y el idioma oficial es el ruso. A pesar del nombre no es una confederación real, como lo fue el caso de la Confederación Rusia-Bielorrusia.

Entre 2003 y 2005 tres de los Presidentes de los países miembros de la CEI fueron desalojados del poder en las denominadas “revoluciones de color”. En ellas dejaron sus respectivas presidencias Edward Shevardnadze, la revolución rosa en las legislativas de 2003 en Georgia; Leonid Kuchma, la revolución naranja en las presidenciales de 2004 en Ucrania; y Askar Akayev, la revolución de los tulipanes, más violenta que las anteriores, en las elecciones legislativas al Parlamento kirguiz en 2005. En ese tiempo el seno de la CEI

³⁷ *Gazeta Diplomática*, nº10, 1995.

sufría los embates de la situación así como los gestos y aproximaciones prooccidentales de algunos de sus miembros.

En septiembre de 2003, el Presidente de Moldavia, Vladimir Voronin, expresaba su malestar por la creación del “Espacio Económico Común”, creado por Rusia, Kazajistán, Bielorrusia y Ucrania, señalando que suponía una desvalorización de la CEI como organización de cooperación, mostrando que la modernización de la organización había sido abandonada³⁸. En Georgia, el ministro de Defensa, Giorgi Baramidze, declaraba a la prensa que la CEI era “historia pasada”, en noviembre de 2004, y que no viajaría al Consejo de Ministros de Defensa de la CEI, poniendo sus miradas en la OTAN³⁹. También Bielorrusia, uno de los más fieles aliados de la ex metrópoli, se mostraba recelosa de los logros de la CEI. Su Presidente Alexander Lukashenko, declaró después de una reunión con Putin que la CEI corría riesgo de disolución, perdiendo toda su utilidad y significado. En abril de 2005, otra declaración hacía mella en la estructura de la CEI, el entonces ministro de Economía ucraniano declaró en una rueda de prensa que “no había esperanza para el desarrollo de la CEI” señalando que su Gobierno estudiaba retirar la contribución de Ucrania a la organización⁴⁰. Por último, Turkmenistán abandonó la organización para quedarse como miembro asociado de la CEI.

El Gobierno de la CEI está compuesto por los siguientes órganos: Consejo de Jefes de Estado; Consejo de Jefes de Gobierno; Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, Consejo de Comandantes de Tropas de Fronteras; y Asamblea Interparlamentaria. Este último órgano celebra dos sesiones al año en San Petersburgo, y cuenta con nueve comisiones permanentes de Derechos, Economía y Finanzas, Política Social y Derechos Humanos, Ecología y Recursos Naturales, Defensa y Seguridad, Educación e Información, Relaciones Internacionales, Construcción del Estado y los Gobiernos Locales y, por último, Control del Presupuesto.

La parte económica está cubierta por el Consejo Económico, el Consejo de Representantes Permanentes de los Estados Miembros y el Comité Ejecutivo. Son numerosas las agencias de cooperación económica, y cubren cuestiones

³⁸ La creación de un “Espacio Económico Común” entre los países de Rusia, Ucrania, Bielorrusia, y Kazajistán, conllevó numerosas discusiones. El acuerdo de principio acerca de la creación de este espacio, salió a la luz después de una reunión en los alrededores de Moscú, en Novo-Ogarevo, el 23 de febrero, 2003. El Espacio Económico Común involucraría a una comisión supranacional, que se instalaría en Kiev, en el comercio y las tarifas, estarían inicialmente bajo la dirección de un representante de Kazajistán y no estarían subordinadas a los Gobiernos de las cuatro naciones. El objetivo final sería una organización regional que podría llegar a conseguir la implantación de una moneda única en la zona. Más información en www.rferl.org/newsline/2003/09.

³⁹ Georgia abandonó definitivamente el Consejo de Ministros de Defensa de la CEI en febrero de 2006. Para las declaraciones ver www.isn.ch/news/sw.

⁴⁰ Ver www.interfax.ru/e/B/politics.

de Seguridad desde el Consejo Interestatal para Emergencias causadas por fenómenos naturales, hasta el Consejo de Hidrometeorologías. Dentro de este conglomerado de agencias cabe destacar la actividad del Consejo de Ministros de Interior, el Consejo Interestatal de Seguridad Industrial, el Centro Antiterrorista y la Comisión Consultiva Conjunta de Desarme⁴¹.

Desde 2002 la CEI ha enviado observadores a los procesos electorales de los países miembros en misiones que han sido siempre bastante controvertidas, ya que sólo se certificaba la autenticidad de los comicios en cuyos ganadores estuviera interesado Moscú. De esta forma se ha caído en frecuentes contradicciones con los observadores enviados por la OSCE o la UE. El caso más claro fue la misión enviada a Ucrania que tuvo que dar vencedor, muy a su pesar, a la “Revolución Naranja” de la antigua oposición. Ucrania había suspendido su participación en dichas misiones hasta no ver resuelto el problema.

10.3.1.2. Política

Aunque el factor militar está en el origen de la CEI, no es éste precisamente el que más se desea destacar, sobre todo por parte de Rusia, ya que actúa tanto como motor de la Confederación como freno. Al colapsarse la Unión Soviética, se pretendió poner en marcha unas Fuerzas Armadas de la CEI para tranquilizar a la opinión pública internacional respecto al control de la gigantesca maquinaria militar de la extinta URSS. La relación de la CEI con Moscú es más un asunto de Defensa que de Exteriores. En Asia central, Kazajistán:

...ha sido siempre el mayor exponente de la amistad hacia Rusia y ferviente partidario de una CEI estrechamente unida. La actitud de los otros cuatro Estados oscila entre la fuerte dependencia del apoyo ruso en el caso de Tayikistán y su eterna lucha contra los guerrilleros islámicos, y la indiferencia o el desentendimiento como ocurre con Turkmenistán. El nuevo escenario geoestratégico antiterrorista en gestación a partir del 11-S, que muestra señales favorables para Rusia en muchos aspectos, tiene como contrapartida para Moscú un preocupante afianzamiento de la presencia política de Washington en las antiguas repúblicas soviéticas de Asia central, presencia que sin duda respaldará a la de las empresas estadounidenses implicadas en el gran negocio de los recursos energéticos del área del Caspio, con la consiguiente incidencia negativa para la influencia rusa en la zona (Sánchez González 2002: 148).

⁴¹ Ver www.cis.minsk.by.

La iniciativa con más éxito dentro del marco de la CEI es el Sistema Unificado de Defensa Aérea, en acuerdo firmado en 1996 con Rusia, Bielorrusia, Armenia, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán. El sistema es puesto a prueba periódicamente mediante la realización de maniobras combinadas. El segundo hito es, dentro de la formación de la estructura de la CEI, el Consejo de Jefes de las Fuerzas de Fronteras Nacionales. Aquí se observa una clara finalidad rusa, la de adelantar sus fronteras dentro de su sistema de Seguridad. Por último tenemos el Acuerdo sobre el Mantenimiento y Empleo de Fuerzas de Pacificación Combinadas para Conflictos Armados en el interior de la CEI.

Siempre, desde la intervención de la OTAN en Yugoslavia en 1999, ha planeado, y así se deduce del análisis de la doctrina rusa, la prevención contra la Alianza Atlántica y la necesidad autoimpuesta de hacerle frente. Así se desarrolló el principio de mando combinado con las Fuerzas Armadas bielorrusas, el refuerzo con modernos medios aéreos y antiaéreos del contingente ruso estacionado en Armenia (ante las protestas de Azerbaiyán) y el establecimiento formal de una base militar en Tayikistán con la regularización de la presencia de la 201 División Mecanizada y las Tropas de Fronteras.

Son claras en este sentido las directrices regionales de la política exterior rusa. El comercio con Rusia decreció y los acuerdos políticos no funcionaban, recuérdese que de los 164 acuerdos firmados en el seno de la organización, en el año 2000 sólo habían entrado en vigor 7. Los problemas son varios y van desde la transformación psicológica hasta los deseos de debilitar los lazos bilaterales con Rusia, pasando por la intención de desarrollar una política exterior autónoma. Todo ello depende de los casos, y los hay que han precipitado con más fuerza esa tendencia centrífuga que otros. El problema grave añadido a todo esto es el almacenamiento de armas de destrucción masiva, que sí obligó a determinados e importantes acuerdos dentro de la CEI. En el ámbito de la Seguridad rusa Moscú quería reforzar esos lazos, atendiendo a su doctrina de Defensa avanzada, de manera que convierte al territorio de la antigua URSS en “Zona de Interés Especial”.

Otro de los órganos de la CEI creados entonces fue el Consejo de las Tropas de Frontera que a día de hoy está definitivamente vacío de contenido, ya que la cooperación con Rusia sólo se lleva a cabo en ocasiones limitadas. La excepción a esta regla se sitúa en Tayikistán, pero se recurre a bases y acuerdos bilaterales. El Consejo de Ministros de Interior de la CEI, funciona para resolver los problemas de tráfico de drogas y crimen organizado e incluso contra el terrorismo internacional. Éste funciona gracias a un paquete de medidas adoptadas en septiembre de 2000. Por último, el Consejo de los

responsables de Servicios de Seguridad de la CEI es un cuerpo que bajo Putin quiere reactivarse en Asia central para poner en marcha un servicio de información multilateral en asociación con el Centro Anti-Terrorista.

A pesar de todo, los nuevos Estados de Asia central parecen no ver garantías por parte de Rusia a su estabilidad, mirando más hacia otro tipo de acuerdos con Occidente. Señala Oliver Roy que Rusia “ha fracasado en el tránsito de una estructura imperial tradicional a la puesta en marcha de una influencia estratégica moderna, ante todo por la falta de medios económicos, pero también por su visión neoimperialista, territorial y militar de la influencia política” (Roy 1998: 287). La hegemonía de Moscú dentro de la CEI es vista con mucho recelo por todos sus integrantes, y para que la Confederación tuviera una dinámica más sólida de actuación debería producirse una relación en pie de igualdad entre sus miembros.

10.3.2. El Programa Asociación para la Paz de la OTAN (NATO-PfP)

El Programa de Asociación para la Paz (PfP, en inglés para Partnership for Peace) de la OTAN incluye a todos los países de la CEI (salvo a Tayikistán, aunque sí es miembro de EAPC - en inglés para Euro Atlantic Partnership Council-), y está abierto a todos los países OSCE. Creado en 1994, el programa PfP tiene como objetivo la colaboración entre sus miembros y la OTAN en el seno del EAPC. El objetivo es el estrechamiento de la cooperación en materia política y militar. Puede ser visto como una alternativa de integración militar distinta de la CEI, y sirve para prevenir que Rusia sea el único mediador en la resolución de conflictos en la región. Esto, que supone un éxito para EEUU, principal patrocinador de la estructura de PfP en Asia central con Turquía como potencia regional en un segundo nivel, no deja de ser una preocupación más para Rusia. Sobre todo, a raíz de la instalación de numerosas tropas estadounidenses durante la intervención en Afganistán. No funciona exactamente como la OTAN y su artículo 5, en lo que respecta a garantías de Seguridad. Pero, sin embargo, estimula medidas de confianza y diplomacia preventiva y coordinación contra amenazas no tradicionales de Seguridad. Ayudó a la creación del CENTRASBAT, y no participa directamente en operaciones de paz, pero realiza unos muy publicitados ejercicios militares anuales, en los que cuenta con la presencia de Turquía, Rusia, Georgia y Azerbaiyán. OTAN PfP organiza de alguna manera indirectamente las maniobras de CENTRASBAT, participando incluso la 201 División Mecanizada rusa estacionada en Tayikistán.

Los ejercicios PfP están ligados directamente al apoyo bilateral de EEUU a distintos países, y sus planes y programas. El mando de estas operaciones depende directamente del CENTCOM, que está dentro de los planes de contingencia estadounidenses. Incluso, a través del programa, se han camuflado otro tipo de ayudas o colaboraciones de PfP con sello OTAN, pero que directamente nada tienen que ver. Además de colaboración en el desmantelamiento y prevención de pequeñas amenazas, tanto EEUU como Turquía ofrecen pequeñas asistencias en paquetes de Seguridad basándose en sus relaciones bilaterales. Ejemplo de ello es la concesión por parte de EEUU de 3 millones de dólares en equipamiento para las Tropas de Frontera en el sur de Kazajistán, en otoño de 2000⁴².

10.3.3. El Foro de Shanghai

En el punto de vista multipolar ruso del orden mundial, la Federación prefiere como socio para proyectar su Seguridad en Asia central a China, antes que a cualquier otra potencia, y el vehículo para este tipo de relación es el Foro de Shanghai. Hasta su nombre definitivo, acordado en el encuentro de la organización en Dushanbé en 2000, indica esta posición, pasando a denominarse el Grupo de los Cinco de Shanghai. La intención era involucrar a China en materias de Medidas Confianza y Seguridad en Asia central en lo referente a su frontera con la región,

Uzbekistán fue invitado posteriormente como observador previendo que su exclusión supondría un peligro para adoptar medidas de Seguridad. La reunión en Bishkek en agosto de 1999 sirvió para reforzar al grupo, con materias como lucha contra el extremismo islámico, tráfico de drogas y problemas fronterizos. Se estableció también la colaboración de Agencias de Seguridad y Servicios Especiales (secretos) y se reafirmaron todos estos puntos en la reunión de ministros de Defensa de los Cinco de Shanghai en marzo de 2000, en Astana. La propuesta consistía en la lucha contra el separatismo nacionalista étnico, el extremismo religioso y el terrorismo. Lo que pretendían Rusia y China era suplantar las actividades del programa PfP de la OTAN en Asia central. Así, la paz “no estaría minada por la intervención de fuerzas externas a la región (...) para lo cual se deben estrechar consultas y cooperación entre los departamentos de Defensa de los Estados miembros”⁴³.

⁴² Ver *nato.int/docu/handbook/2001/hb0301a.htm*.

⁴³ *Comunicado conjunto de los Ministros de Defensa de los Cinco de Shanghai*, Xinhua (Pekín), 30 de marzo de 2000.

En la siguiente reunión se invitó como observador al Presidente uzbeko Karimov, que se sumaba a todas las propuestas, señalando el ministro de Exteriores de Kazajistán que se habían convertido en una verdadera fuerza de integración regional. El asunto tratado básicamente fue la lucha contra el terrorismo formando la Unidad Anti-Terrorista en Bishkek. El mayor inconveniente reside en que Rusia y China tienen unas agendas estratégicas con asuntos no compartidos por los Estados de Asia central, y que no se consideran prioritarios en el contexto del grupo. Incluso hay diatribas o disputas intraestatales en las que no están interesados en la opinión de China. Además de la limitación añadida de que Turkmenistán no esté integrado en el foro.

10.3.3.1. Historia

La SCO (en inglés para Shanghai Cooperation Organization) fue fundada en Shanghai en 15 junio del 2001 por seis países: China, Rusia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán. Cubren todos estos países un área total de 30 millones km², cerca de las tres quintas partes de Eurasia, con una población de 1.455 millones de personas, alrededor de una cuarta parte del total de la población mundial. Sus idiomas oficiales son el chino y el ruso. El predecesor de la SCO es el Foro de Shanghai o grupo de los Cinco de Shanghai cuyo fin era fortalecer la confianza y favorecer el desarme en las regiones fronterizas. Entre 1996 y 1997 comenzaron su actividad más intensa en lo que a control de las fronteras y el desarme se refiere. Se fue consolidando una reunión anual en la que se trataban todas estas cuestiones hasta elevarlo a la categoría de Tratado. El nombre viene del primer lugar donde se realizaron las reuniones. Durante el quinto aniversario, en junio de 2001, se volvieron a reunir en Shanghai donde tomó carta de naturaleza. Se realizó una declaración conjunta admitiendo a Uzbekistán como miembro. El documento tenía como objeto mejorar el nivel de cooperación para el desarrollo de oportunidades y, por otro lado, se ocupaba de las nuevas amenazas y retos.

Pero no fue hasta junio del 2002 cuando se sentaron las bases y se expusieron los propósitos de la organización, en San Petersburgo, indicándose los principios, la estructura organizativa, la orientación de las relaciones internacionales y el establecimiento como Organismo Internacional Multilateral acogido al Derecho Internacional. Cabe destacar que Irán se muestra progresivamente interesado en ser admitido en la SCO para formar un eje energético junto con China y Rusia, sirviendo a su vez de contrapeso al poder norteamericano desplegado en el mundo, en general, y en la región Asia central, en particular. La reunión finalizó con la firma del Tratado que incluía

acuerdos en prevención de tráfico de drogas, protección de la información secreta y la creación de la agencia antiterrorista con sede en Tashkent.

Sin duda esta plataforma regional sirve a China para fijar su posición y fortalecerse frente a intereses occidentales, acompañado en esta ocasión de Rusia y el resto de países centroasiáticos. Todos los esfuerzos en este sentido van dando sus frutos y encontramos a China especialmente interesada en que salga adelante. Pero no sólo China sino también Rusia, en cooperación estratégica con el anterior, intentan de esta forma que se reduzca la influencia de EEUU en Asia central.

10.3.3.2. Política

La SCO tiene como interés básico la expansión de las infraestructuras comerciales en la región e involucrarse en esfuerzos unidos para revelar rutas de exportación de energía. Al mantener en la agenda cuestiones básicamente de Seguridad se la ha llegado a comparar con el Pacto de Varsovia, refiriéndose a la organización como la OTAN del este⁴⁴. La cuestión debatida en el fondo es la influencia de EEUU en Asia central y la forma en que Rusia y China sirven de contrapeso político en la región. El tablero de juego lo forman los regímenes autoritarios sobre cuyas economías tiene un claro antecedente la Administración estadounidense. En esta perspectiva, la inclusión de Irán en la SCO sería un duro golpe a la política exterior estadounidense, y un desastre en la política de contención nuclear, poniendo en peligro la Seguridad económica. La solución pasaría por conseguir una cooperación entre la OTAN y la SCO que llegase a realizarse en la misma dinámica que el Consejo Rusia-OTAN, o a través de OTAN PfP, a la que pertenecen la casi totalidad de las repúblicas ex soviéticas centroasiáticas.

La SCO, a pesar de lo dicho, es una organización demasiado pequeña todavía, pero con un peso específico importante dadas sus características (su presupuesto operativo es de menos de 30 millones de dólares, y su equipo lo componen una docena escasa de directivos⁴⁵). Frente a ello la OTAN es un gigante, pero su desatención del posible crecimiento de la organización podría tener catastróficos resultados para Washington. La asociación estratégica ruso-china plantea una amenaza seria para la posición geopolítica estadounidense en Asia central. Además, ya se han producido los primeros síntomas de ello, con la solicitud por parte de Uzbekistán del abandono de las fuerzas americanas de la base de Karshi-Khanabad. La base de Manás también se ha

⁴⁴ COHEN, Ariel (2006) "What to do about the Shanghai Cooperation Organization's Rising Influence" *EurasiaNet* Commentary, 21 de septiembre.

⁴⁵ *Id. ant.*

visto afectada por la influencia china y rusa sobre Bishkek. Para evitarlo, Washington ha tenido que llegar a un acuerdo para el arrendamiento de la base que ha pasado de los 2,7 millones de dólares anuales a más de 150 millones⁴⁶. Mientras tanto, Rusia mantiene una base en Kirguizistán de forma gratuita. EEUU ve a la SCO como una organización que trata de expulsarlos de la región, con China a la cabeza, quien a su vez desea expandir su propia influencia militar regional de Asia central.

El problema para China reside dentro de su frontera donde, en la región autónoma de Xinjiang mantiene el contencioso contra los separatistas uigures. A través de la SCO consigue acuerdos para protegerse contra la amenaza uigur, en los acuerdos para combatir el terrorismo mediante la cooperación militar en las regiones fronterizas. La interoperabilidad de Fuerzas Armadas rusas y chinas constituiría un gran multiplicador de fuerza en el caso de un enfrentamiento militar, y la posibilidad de acción coordinada es observada con gran recelo por el Pentágono. La cooperación militar entre Rusia y China, so pretexto de acabar con el terrorismo, tiene el potencial de poner en alerta a los responsables de la OTAN y el Pentágono. Los intereses chinos por la posibilidad de conseguir los hidrocarburos centroasiáticos están más que justificados.

10.3.4. El papel de la ONU y la OSCE

El papel de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) es tratar de promover la Seguridad en Asia central. Legitimidad e imparcialidad son conceptos muy a tener en cuenta en las agrupaciones de Seguridad, en lo que respecta a potencias externas, ya que todas proyectan sus propios intereses económicos. Las organizaciones en que no participan potencias u organismos exteriores también tienen el problema de las rivalidades internas entre Estados, o las presiones de potencias u organismos regionales, pero, sobre todo, materiales inadecuados para afrontar el reto de la Seguridad y capacidades militares muy limitadas⁴⁷. En este contexto la función tanto de la ONU como la de la OSCE, en la que están integrados, se ve como positiva para la Seguridad en Asia central. En el caso del grupo 6+2 sólo la ONU tenía autoridad para poner en marcha un grupo tan diverso de Estados, algunos de los cuales están fuera del espacio OSCE. Ésta es una organización importante como conexión

⁴⁶ Ver SAVCHENKO, Yulia (2006) "US-Kyrgyz Relations Back on Solid Ground. But for How Long? *Eurasia Insight* RFE/RL, 23 de agosto.

⁴⁷ ALLISON, R., *Op. cit.*, p. 237.

entre Eurasia y la Seguridad global y es el foro adecuado, según Rusia también, para el diálogo y el manejo de los retos de Seguridad postconflictuales.

Ambas, ONU y OSCE, se establecen en Tayikistán en 1994. La OSCE supervisó la constitución de derechos civiles y asistió en la restauración de la paz. La misión de la ONU en Tayikistán, UNMOT (Misión de la ONU en Tayikistán), debía supervisar el alto el fuego de 1997, lo cual supone un interesante indicador de cómo una organización internacional debe operar en una región donde la influencia militar rusa y su interés geopolítico permanece muy arraigado. UNMOT tenía que estar próximo a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de la CEI y junto con las Tropas de Frontera, pero no actuar explícitamente como *monitoring mission*. Todo ello hace pensar que tanto la OSCE como la ONU son capaces de llevar misiones de este tipo en Asia central con resultados muy positivos. El caso de UNMOT indica que una presencia limitada local asegura una buena transparencia del papel militar de Rusia en conflictos como este.

Los líderes de Asia central, a pesar de las dificultades, están interesados en destacar el papel de la ONU y la OSCE en la región para garantizar la estabilidad y la Seguridad. El ex Presidente uzbeko, Islam Karimov, declaró explícitamente, señalando que quería a la OSCE como garante de la Seguridad, especialmente en lo referente a prevención de conflictos⁴⁸. Durante la reunión de la CAEC en Dushanbé, en junio de 2000, todos los presidentes apelaban ya a la ONU y la OSCE a mediar en el problema Afgano, que suponía una seria amenaza a sus países.

En el caso de Rusia, la ONU juega un papel importante dentro de sus aspiraciones a mantenerse como potencia mundial dentro del contexto internacional. Para ello insiste en que lo mejor para la estabilidad de las Relaciones Internacionales es el apoyo de una organización como la ONU. Las razones son obvias: su estatuto de miembro permanente del Consejo de Seguridad con derecho de veto supone una especial responsabilidad en el mantenimiento de la paz, y, de otro lado, el papel indispensable que debe jugar la ONU como base orgánica para la construcción de un sistema multipolar, frente a unilateralismos occidentales o estadounidenses. De este modo fue decisiva la contribución de esta organización a la resolución del conflicto en Tayikistán, con el acuerdo de reconciliación nacional.

Rusia quiere mantenerse como árbitro frente a la posibilidad de sanciones arbitrarias e interesadas. Ivanov dice: “En el fondo, la ONU garantiza hoy la

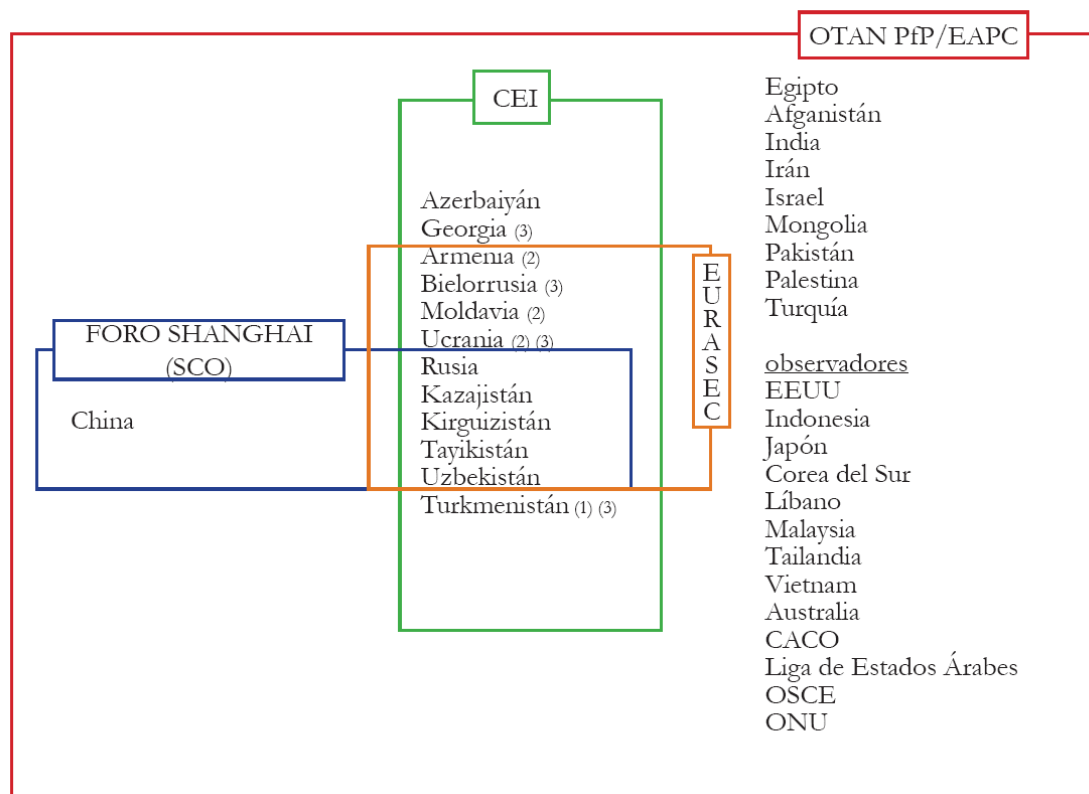
⁴⁸ Palabras de Karimov en la Cumbre de la OSCE en Estambul, 18 de noviembre de 1999, en *Inside Central Asia*, n° 344, septiembre-octubre 2000.

orientación social de la política internacional económica y financiera y promueve una democratización de la economía mundial” (Ivanov 2002: 117). Respecto al Consejo de Seguridad, defiende su capacidad para encontrar el consenso necesario para sancionar el uso de la fuerza en la resolución de crisis humanitarias, frente a la forma de actuación de la OTAN: “En la actualidad ninguna resolución del Consejo de Seguridad se aprueba sin la consideración de las aspiraciones de todos los Estados miembros interesados, y menos aún cuando se trata de una acción coercitiva” (Ivanov 2002: 120).

La relevancia conferida a la organización en los últimos años se hace patente al analizar las cifras de sus intervenciones. Durante su actividad desde el nacimiento de la organización ha llevado a cabo 55 Operaciones de Paz, de las cuales 44 han sido sancionadas entre 1998 y 2000. De entre las sanciones del Consejo de Seguridad, 13 de las 15 de toda la historia de la ONU fueron aprobadas a partir de 1991.

De otro lado, la OSCE es el centro neurálgico de un sistema común de Seguridad, así lo quiere ver Rusia, y es la única organización que integra a todos los países del continente europeo y la única en poner en práctica el principio de Seguridad equitativa y garantizada a todos los Estados. Por ello, la visión de Rusia pasa por el necesario desarrollo de los mecanismos de la OSCE relacionados con las distintas facetas de Seguridad.

Cuadro 23
Instituciones auspiciadas por potencias extrarregionales



(1) Turkmenistán es asociado desde 2005.

(2) Armenia, Ucrania y Moldavia son observadores en EURASEC.

(3) Ucrania es observador en EAPC; Bielorrusia, Georgia y Turkmenistán no son miembros de EAPC.

10.4. Potencias con intereses en Asia central

Son muchas las potencias interesadas en mantener relaciones con los Cinco. La tradicional dependencia de Rusia, no sólo durante el periodo soviético sino antes incluso, convierte a la Federación en la principal potencia interesada, por proximidad geográfica, intereses geoestratégicos, intereses políticos y, sobre todo, económicos. Hemos visto anteriormente una buena parte de estos intereses y cómo se gestionan a través de diversos organismos internacionales, tanto regionales como más amplios. A pesar de ello y de una clara dependencia en ciertos aspectos, otros vecinos, incluso no tan cercanos, tratan de conseguir un acercamiento a los países de Asia central con el mismo objetivo. Rusia trata de recuperar su influencia para realzar su papel de gran potencia y para preservar su integridad territorial. Tiene en su punto de mira dos políticas fundamentalmente: evitar las influencias de terceros países y ejercer presión sobre las nuevas repúblicas al tiempo que recupera su economía. Por otro lado intenta asegurar sus intereses económicos fijándose en la cooperación más que en los retos. Los problemas son el temor al expansionismo turco, con la ampliación de las capacidades militares turcas y su integración en la OTAN, además de la capacidad de crear tensiones secesionistas en las repúblicas del Cáucaso. Irán es el segundo objetivo a tener en cuenta ya que algunos piensan que podría promover un islamismo radical en Asia central, pero sin embargo es a la vez socio de Rusia. EEUU por su interés en eliminar la influencia rusa y en buscar aliados. Y por último Arabia Saudí, aunque su influencia pasa por la exportación del integrismo wahabí⁴⁹.

10.4.1. Rusia

Aunque a mediados de los noventa se creía retomado el interés por parte de Rusia en Asia central, pronto se demostró que no era así. El mantenimiento de la influencia en la región se iba debilitando hasta quedar casi limitadísimo. Incluso su más válido aliado, Nazarbaiyev, hace una llamada pública a su desacuerdo con la política rusa. Uzbekistán es un enemigo acérrimo, y Turkmenistán adopta su postura, aprobada por la Asamblea General de la ONU, de “neutralidad permanente”. Rusia ve todas estas tomas de posición con preocupación y, más allá de esto, contempla resignadamente cómo todos

⁴⁹ ZAGORSKI, Andrei V. (1999) “Traditional Russian Security Interests in The Caucasus and Central Asia” en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute.

cooperan con EEUU, esperando pacientemente, a veces mediante presión, que la situación vuelva a “normalizarse”.

Las relaciones de la Federación Rusa con las nuevas repúblicas varían desde el inicio de las independencias, en 1991, cuando la ex metrópoli toma conciencia de ser líder en la ex URSS, pero en diferentes versiones. Desde la intención de crear una CEI fuerte, en aspectos sobre todo económicos y militares, con el decreto Yeltsin de 14 de septiembre de 1995 de refuerzo de la CEI, hasta la llegada de Primakov a Asuntos Exteriores, en 1996, cuando baja el perfil de las políticas relacionadas con la CEI y con los países de Asia central. La colaboración económica es el futuro de la CEI, pero la ruptura del sistema económico soviético produce una enorme cantidad de problemas. Como señala Jonson, “en el terreno de la Seguridad, Rusia tiene más que ofrecer. Ayuda en la reconstrucción de unas Fuerzas Armadas Nacionales de los Estados de Asia central, y algunas de sus unidades militares inicialmente se quedan desplegadas en los nuevos países. (...) Los intereses de Rusia en Asia central tras la desmembración de la Unión Soviética están relacionados principalmente con aspectos estratégicos y de Seguridad” (Jonson 2001: 97). Todo ello basándose en dos ejes políticos principales: integrar a los Estados en la CEI, convirtiéndolos automáticamente en aliados de Rusia; y denegar el acceso estratégico de países externos a Asia central. Así en 1994 el ministro Asuntos Exteriores Kozyrev declaraba en un informe de la inteligencia soviética –firmado por Primakov- que Occidente y los países musulmanes -Turquía e Irán- trataban de minar su influencia en Asia central. En junio de 1996 Boris Yeltsin manifiesta que esas influencias sobre el escenario estratégico suponían una amenaza para la Seguridad de Rusia. Los protagonistas acusados eran Turquía, Irán, Pakistán, Arabia Saudí, EEUU y la OTAN -especialmente Alemania-: “Las amenazas más importantes en la esfera internacional estaban asociadas con Occidente y con la expansión hacia Oriente de la cooperación con base militar occidental” (Jonson 2001: 99), y que quedaba reflejado y justificado en el documento ya analizado de abril de 2000 sobre el Concepto Nacional de Seguridad.

Entre las amenazas también queda la del fanatismo radical extremista, así contemplada en la firma de los tres Estados de Asia central en septiembre de 1993, para crear la Fuerza de Mantenimiento de la Paz Colectiva de la CEI. Existe un informe del Servicio de Información Exterior, de 1994, sobre “Extremismo Islámico”, donde queda codificado como una amenaza importante. El dossier presentaba varios escenarios posibles para el desarrollo de la CEI. En el primero los islamistas radicales podrían crecer y fortalecerse pudiendo ser una amenaza importante para Rusia. El fenómeno ha sido limitado, creando diversos foros para debatir la amenaza del extremismo islámico y llegando a controlarlo. El segundo tiene que ver con las ofensivas

de agosto de 1999 en el sur de Kirguizistán, o las de Daguestán y Chechenia, que han contribuido a redefinir la amenaza como terrorismo internacional, en el Concepto de Seguridad Nacional de 2000.

Las relaciones de Rusia con el Islam han pasado diversas fases a lo largo de su historia, la más reciente de las cuales es sin duda conflictiva. Rusia, por ejemplo, es el principal abastecedor de armamento y tecnología militar a Siria. Con Israel coopera en el abastecimiento a terceros, aunque su implicación en el Proceso de Paz de Oriente Medio es como copatrocinador, sin demasiado protagonismo. Con Argelia y Libia tienen otros clientes armamentísticos, sobre todo en lo que respecta a material de artillería y equipos de radar para la Armada argelina. Con el Golfo Pérsico ha iniciado relaciones con Kuwait, Bahrein, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos con la importante feria de armamento que tiene lugar en ese país. Respecto a Irak respaldó su guerra con Irán siendo junto con Francia el principal proveedor de armamento. Sin embargo las tornas han cambiado y en estos momentos su gran aliado es Irán, sobre todo tras su salida de Afganistán. La buena relación parte del concepto estratégico de protección del Mar Caspio y para aumentar su influencia en Asia central y el Cáucaso, compartiendo preocupaciones respecto a Afganistán, Pakistán y Tayikistán. Ve sus relaciones con Irán “como un símbolo de su independencia con respecto al criterio de EEUU en política internacional”⁵⁰. Ello se manifiesta en su colaboración para la solución de la guerra de Tayikistán, su cooperación nuclear iniciada en 1993, y la colaboración en la construcción y diseño de trazados de oleoductos en el Cáucaso, favoreciendo en concreto la construcción del gasoducto entre Turkmenistán y Turquía, además del Acuerdo en Defensa sobre el Estatuto del Mar Caspio como lago interno, obligando así a Kazajistán a aceptar acuerdos ventajosos sobre la explotación de los fondos marinos, e Irán consigue dificultar la construcción del gasoducto Turkmenistán-Azerbaiyán.

Otro de los problemas de Seguridad que se le plantean a Rusia en su relación con Asia central es su frontera con Kazajistán, con demasiados kilómetros, y donde existe un permanente tráfico de drogas y personas. Todas estas y otras preocupaciones llevaron a la administración Putin a crear una política dirigida hacia Asia central con más contenido y profundidad que las anteriores. La primera visita de Putin a la zona tuvo lugar a Uzbekistán, ya que este país había abandonado en 1999 el Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent, consiguiendo la firma de diversos acuerdos bilaterales en cooperación militar y militar-técnica, y declarando a Uzbekistán como “socio estratégico” de la Federación Rusa.

⁵⁰ ROMEA RODRÍGUEZ, Antonio (2002) “Rusia y los países musulmanes” p.172 en *Influencia rusa en su entorno geopolítico*, Monografías del CESEDEN, nº 51, Madrid.

Respecto a las relaciones económicas y, sobre todo, energéticas, con Asia central, la cuestión principal serían las líneas de oleoductos y gasoductos (ver más arriba Mapa 12 “Infraestructura de exportación de petróleo y gas”). Aunque tras un inicio de estudio de la competencia en los mercados por parte de las nuevas repúblicas, finalmente Rusia tuvo que admitir la pérdida evidente de influencia en las exportaciones del gas y petróleo de Kazajistán y Turkmenistán. Básicamente los actores son los miembros del Consorcio de Construcción de Transporte de Hidrocarburos (CPC en inglés para Caspian Pipeline-Consortium), que cuenta con la participación de la empresa rusa Lukoil y la americana Chevron, que comercian con el petróleo de la planta de Tengiz en Kazajistán, vía Komsomolsk hasta Novorossiisk. Los turkmenos, por su parte, quieren enviar su gas a Turquía a través de Azerbaiyán pero ni la cantidad es negociable ni es consumible por el mercado turco. Rusia mantiene sus vías imponiendo precios, aranceles y otro tipo de impedimentos a la libre negociación por parte de los países de Asia central. Trata de evitar la construcción del oleoducto Bakú-Ceyhan y poder hacer así la competencia al crudo centroasiático, pero no hay financiación para poner en marcha estos proyectos. Contra las políticas estratégicas occidentales y los proyectos financiados por estos se crearon varios programas internacionales de control. El TRASECA (en inglés para Transport Corridor Europe Caucasus Asia) y el INOGATE (en inglés para Interstate Oil and Gas Transport to Europe). “La línea Bakú-Ceyhan, parecía tener una oportunidad. La pregunta era si se iban a solucionar los problemas de financiación” (Jonson 2001: 110).

Sumida en un contexto de divisiones étnicas, religiosas y regionales (complejidad étnica, diferencias regionales, duras condiciones socio-económicas y creciente revisión islamista) Rusia, según Jonson, quiere controlar lo que denomina el factor tayiko, el factor uzbeko y el factor afgano. El primero de ellos, el tayiko, consiste en una sociedad frágil con un equilibrio difícil en el que se mezcla todo: disputas étnicas, bajo nivel socioeconómico y extremistas islámicos, algunos de ellos incluso son miembros del Gobierno, a pesar de la rama moderada islámica. Rusia intervino desde el primer momento de la guerra de Tayikistán que comenzó en 1992, y junto a Uzbekistán ayudó a Imomail Rakhmonov a ser Presidente, presionándole para que firmara la paz en 1997. Reelegido en unos polémicos comicios en 1999, salió reforzado en las legislativas de 2000. El peligro reside aquí en la Unión Opositora Tayika, UTO, que puede ser una fuerza radical que alcance trascendencia política en Tayikistán. Los pactos firmados con el beneplácito ruso valen excepto para Leninabad, en el norte, región habitada por mayoría uzbeka y más desarrollada económicamente que el resto, además de cortada geográficamente por las montañas con el resto del país, en esa peculiar geografía tayika que divide el país en dos mitades, norte y sur. Otro problema es la falta de control en el este, abierto al refugio de islamistas de los países vecinos. Rusia, además, está

lejos relativamente de Tayikistán, ya que tiene que pasar por Kazajistán y por Uzbekistán o Kirguizistán.

El segundo factor, el uzbeko, tiene problemas internos que también pueden desestabilizar la situación de sus vecinos. Sobre todo con los extremistas islámicos. La participación en el refugio de islamistas que salieron de Tayikistán y se asentaron en Kirguizistán, y el bombardeo de 1999, con permiso de Kirguizistán, demuestran que Uzbekistán puede ser una fuerza real y que está preparado para la lucha contra los terroristas, incluso fuera de sus fronteras. Rusia tiene pocas posibilidades de debilitar el factor uzbeko, que crece en influencia sobre sus vecinos.

El último de los factores en la lista rusa es el afgano, como otra fuente de inestabilidad y caldo de cultivo para el extremismo islámico. Los rusos ayudaron al país, tras su abandono en 1990, a poner al Presidente Burhanuddin Rabbani, pero en septiembre de 1996 los talibanes toman Kabul y cambia la escena política. Rusia lo ve con preocupación y trata de animar a Asia central a hacer frente a la amenaza. Sin embargo no tiene respuesta, y sus políticas al respecto son erráticas. Turkmenistán no tiene interés en participar, diciendo que se trata de un asunto interno, y a Kazajistán le queda muy lejos. Tan sólo Uzbekistán ve la amenaza Talibán, y su Ministerio de Defensa colabora estrechamente con Rusia en el refuerzo de la frontera, organizando planes ante una posible invasión. Rusia había equipado militarmente a uno de los “señores de la guerra”, al uzbeko étnico Dostum. Pero cuando éste fue eliminado por los afganos, en 1998, de las áreas dominadas en el norte, Uzbekistán se sumó a la postura turkmena señalando que el problema afgano es un asunto interno, convirtiéndose en un firme convencido de la paz negociada. Rusia pierde la baza uzbeka para eliminar al Gobierno Talibán. Mantiene su apoyo a otro de los “señores de la guerra”, Ahmad Shah Massoud que aún controlaba una pequeña parte del norte. Incluso cuando Rusia ve una especie de cinturón islamista que va desde Chechenia a Xinjiang pasando por Asia central, amenaza con bombardear Afganistán, en 2000, con Fuerzas Aéreas, aunque no llegó a producirse la operación. Finalmente, tras los atentados del 11-S y la intervención de la coalición internacional, la calma aparente llega al factor afgano, aunque sigue constituyendo un factor desestabilizador más en toda la zona, sobre todo por la lentitud en la normalización de la situación y las consecuencias de todo ello, como la presencia de tropas estadounidenses en la zona. La complicada situación étnica hacía pensar a algunos en un Gran Tayikistán de habla persa, desde Xinjiang hasta el Golfo Pérsico. En Uzbekistán también hace mella la idea de un Gran Uzbekistán o Turkestán Uzbeko y Panturco. En Rusia se piensa en equilibrar estas dos líneas de pensamiento. Aun así, la influencia de Rusia en todos estos debates es muy pequeña. Los factores uzbeko, tayiko y afgano

crean dinámicas que escapan a su control y minan la influencia rusa en la región.

La política rusa en Asia central está basada en sus esfuerzos por mantener la estabilidad regional y su influencia en la zona, y en prevenir la influencia de actores externos en los países de la región. Con el desmembramiento de la URSS, para Rusia, dejan automáticamente de existir las fronteras con Turquía e Irán, y la de China se ve reducida, con lo cual se relaja la política exterior. Las intenciones de compañías occidentales de participar en la explotación de los recursos preocupa seriamente a Rusia. En 1999 dice Igor Sergueyev, a la sazón ministro de Defensa: “La política occidental constituye un reto para Rusia, un reto animado por la debilidad de sus posiciones y bordeando fuera de las zonas estratégicas más importantes del mundo, principalmente en la región del Caspio, Transcaucasia y Asia central”⁵¹. Todo ello precisamente estimuló los contactos de Moscú con Irán y China.

Rusia ha perdido su papel de principal garante de la Seguridad en Asia central. Rusia y las repúblicas centroasiáticas han desarrollado identidades divergentes, y valores e intereses en la misma dirección. Ni siquiera la cooperación militar les es atractiva. Sólo tres de las cinco nuevas repúblicas están en el Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent, y Uzbekistán no era uno de ellos, y sólo hay tropas de frontera en Kazajistán para cubrir la amplia y poco clarificada frontera de China, y en Tayikistán. La cooperación en la lucha contra el terrorismo proporciona un ímpetu temporal a la colaboración militar pero no significa integración. “En este momento Rusia permanece como un socio natural para los Estados de Asia central, debido a su localización geográfica, su larga frontera, y varios problemas de Seguridad compartidos” (Jonso 2001: 120).

La política rusa ha sido bastante errática en todos los años posteriores a las independencias. La voz de alarma fue dada por el 11-S, y Moscú creyó, antes que un deber, una necesidad volver a potenciar sus relaciones con la región centroasiática. Esa vuelta hacia los intereses asiáticos choca frontalmente con una visión de la antigua metrópoli muy recelosa, y en la que, además, ahora alzan con voz propia los nuevos Estados. La imagen del Kremlin está desprestigiada y aunque uno de los sentimientos que más une a la población centroasiática es su antigua pertenencia al bloque soviético, paradójicamente es también una causa importante de rechazo. La apertura al mundo globalizado ha ofrecido nuevas perspectivas a la población nacional de las repúblicas ex soviéticas, aunque deberán llevarse a buen fin los proyectos de desarrollo en ellas. El dato es precisamente que ya no se ve el mundo desde el prisma ruso, sino que aparecen nuevos horizontes para todos ellos. “Hoy por

⁵¹ OLCOTT, M. B., *Op. cit.*, p. 115.

hoy, las élites de Asia central prefieren enviar a sus hijos a formarse en Estados Unidos o Inglaterra antes que a Rusia. Si nos preguntáramos por la capacidad y los medios que Moscú dispone para garantizar la continuidad de su presencia en la región advertimos que en el ámbito económico sus medios son limitados. Rusia tiene mucho menos que ofrecer que los países occidentales” (Djalili y Kellner 2003: 98). A pesar de todo, el lento pero eficaz tejer de una base regional apoyada por las potencias asiáticas hace que todavía el Kremlin no pierda sus esperanzas por influir directamente en todo lo que ocurre en la zona. La dependencia comercial, en muchos casos, y de Seguridad en casi todos, continúa siendo una realidad a la que es muy complejo sustraerse, de ahí el refuerzo de las políticas “nuevorregionales”.

10.4.2. Estados Unidos

La cuestión estadounidense en Asia central no es únicamente un problema económico de lucha por el control del mercado de los hidrocarburos. El 11-S demostró que la región era un pivote fundamental para las políticas de las potencias mundiales y un lugar donde se planteaba una lucha a largo plazo de intereses geoestratégicos. “Se olvida con frecuencia que Asia central también es EurAsia central” (Djalili y Kellner 2003: 99). La condición de región cercana a Europa hace que se planteen nuevas coordenadas políticas en la lucha por la influencia centroasiática. EEUU no escapa a la importancia en la recomposición del sistema internacional post 11-S de forma que, al igual que Rusia, han ido elaborando diversos planes estratégicos para conseguir integrar a las repúblicas ex soviéticas en la esfera occidental y, particularmente, en el club de las democracias occidentales. El problema de partida viene a ser el mismo que en el caso de Rusia, los Gobiernos autoritarios herederos del soviétismo que *a priori* son más difíciles de manejar. De esta forma la política de la Administración estadounidense fue establecida por el consejero especial del Departamento de Estado en 1996, y se basaba en los siguientes puntos:

- apoyo a la independencia, a la soberanía y a la Seguridad de cada Estado de Asia central;
- asesoramiento para el establecimiento de una economía de mercado y un Gobierno democrático;
- ayuda para la integración de dichos Estados en la comunidad internacional y en las instituciones financieras internacionales, así como para su participación en el diálogo de Seguridad euroatlántico;
- estímulos a los Estados de Asia central para el mantenimiento de relaciones pacíficas con sus vecinos con el fin de crear las condiciones para una mejor cooperación entre ellos y contribuir a la resolución de los conflictos locales;

- contribución a la limitación de la proliferación de armas de destrucción masiva, la lucha contra el terrorismo, contra el tráfico de drogas y contra la degradación del medio ambiente;
- apoyo a los intereses comerciales norteamericanos y a la política de diversificación global de los recursos energéticos⁵².

Aunque no se puede acusar de desviar la atención, la verdadera política estadounidense pretendía y pretende evitar la influencia rusa en una zona tan importante. En un principio Washington basaba su política en la Seguridad energética dadas las riquezas del mercado de hidrocarburos de la región, incrementando sus fuentes de aprovisionamiento en el Mar Caspio. Sin embargo la política errática también fue la tónica. Buscaba aliados firmes en la zona y las circunstancias no permitían encontrar un buen socio fiable. Comenzó Kazajistán, por la cantidad de reservas en hidrocarburos y por su programa de desarme nuclear de las bases rusas, sin embargo las relaciones en principio buenas se fueron deteriorando con el tiempo. Cambió entonces de aliado y buscó un nuevo socio en el Presidente uzbeko, Islam Karimov, cuyas relaciones en principio eran más tensas, debido a la cuestión de los derechos humanos, pero fueron relajándose al comprobar cómo se iba distanciando de Rusia. Los valores observados en el más central de los países centroasiáticos eran su alto grado de homogeneidad étnica, su peso demográfico en la región y su peso histórico dentro de la misma. Pasado el tiempo, las cosas volvieron a su cauce, y a partir del 2000 se volvieron a poner en duda sus esfuerzos por llevar a cabo una política de Derechos Humanos convincente y, sobre todo, se observó un renacimiento de las relaciones de la república con su antigua metrópoli. Las relaciones establecidas que abarcan incluso el terreno militar, con la firma de un acuerdo bilateral de cooperación en este terreno, se vieron enfriadas por las circunstancias.

Salvo el caso de las dos potencias en lucha por el liderazgo de la región, EEUU no podía intentar otros apoyos. Tayikistán estaba en la órbita rusa desde el principio, y sus relaciones históricas con Irán no le hacía parecer un buen apoyo para la política estadounidense en la región. Turkmenistán también fue investigado pero sin recibir apenas respuesta, ya que sus relaciones con el régimen talibán impedían cualquier acercamiento. Quedando por último Kirguizistán donde tras el 11-S consiguió el establecimiento de unas mejores relaciones mediante la instalación de una base militar de las fuerzas multinacionales en el aeropuerto de Manás, cerca de Bishkek.

⁵² Inauguración del Instituto de Asia Central de la Escuela Johns Hopkins de Estudios Internacionales Avanzados, por James F. Collins, consejero especial del Departamento de Estado para los nuevos Estados independientes..U.S. *Department of State Dispatch*, vol 7, nº 45, 4 de noviembre de 1996. Ver también *Silk Road Strategy Act of 1999*, Calendar nº 106, 11 de mayo de 1999.

Según los expertos, la realidad de los intereses geoestratégicos para la justificación de la política estadounidense en la zona es bastante endeble, por no decir que no se sostiene (Djalili y Kellner 2003). Es decir, se basarían en sus interés en el Mar Caspio como alternativa al Golfo Pérsico en materia de aprovisionamiento energético⁵³. Las reservas energéticas del Caspio nunca podrían llegar a competir, según los expertos, con las del Golfo Pérsico. Señala Olcott que Asia central podría ser “un área de interés secundario para la Seguridad de Estados Unidos, y además ese interés deriva de nuestras amplias implicaciones en Seguridad en relación con Rusia, Asia del Sur y multitud de cuestiones globales, como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, crimen internacional y drogas”⁵⁴. El trabajo realizado es profundo, a raíz de los acontecimientos provocados tras el 11-S. La punta de lanza fue la coalición internacional contra el terrorismo. Con otra dimensión particular en lo que a desarrollo democrático y de Seguridad se refiere, en la anteriormente vista relación a través del programa PfP de la OTAN. La intención, oculta según algunos, es la protección de las rutas de distribución del petróleo del Caspio, sin embargo la excesiva intervención, señalan Djalili y Kellner, supone más una desestabilización de Asia central que una posibilidad de mantener el equilibrio.

10.4.3. El papel europeo

Las políticas europeas respecto a Asia central están filtradas necesariamente por los intereses económicos. Al otro lado del sesgo económico, en su dimensión más positiva, podríamos incluir aquí el trabajo realizado por la OSCE como garante de la salvaguarda de los derechos humanos en este territorio, aunque se trata de una organización no sólo europea. Los intereses rusos entran en conflicto directo con los europeos. Rusia quiere mantener sus zonas de influencia y de Seguridad, que además tiene que ver con la constante búsqueda de la identidad de Rusia como nación: “...desde la época de las reformas de Pedro el Grande, Europa ha simbolizado en la conciencia social rusa un determinado sistema de principios políticos y económicos, de valores morales y un espacio cultural” (Ivanov 2002: 138). Para Rusia, Europa es la patria del Derecho Internacional contemporáneo. Las premisas para conseguirlo corresponden a 1990, con la aprobación de la Carta de París para la Nueva Europa, firmada en el seno de la CSCE, actualmente OSCE. Ello tiene que ver con la estrategia rusa de utilizar a la ONU y la OSCE como instrumento principal de las relaciones en su política exterior, frente a la

⁵³ BLANK, S. (1999) *U.S. Military Engagement with Transcaucasia and Central Asia*.

⁵⁴ OLCOTT, Martha *Politics of Economic Distribution in the Caspian Sea States*.

OTAN y a EEUU. El caso de Yugoslavia es crucial para Rusia. El no utilizar a la OSCE dice que amenaza con la estabilidad de la sociedad internacional.

En este marco Putin ratificó, en junio de 2000, la Estrategia de Desarrollo a medio plazo de las relaciones de la Federación Rusa con la UE, persiguiendo varias metas: ampliar el marco de diálogo político; fomentar el comercio y las inversiones; asegurar los intereses nacionales de Rusia en la ampliación de la UE; fomentar una estructura paneuropea de cooperación científico-técnica; ampliar los contactos transfronterizos; y aproximar los sistemas de legislación económica y los estándares técnicos. Rusia está dispuesta a colaborar con Europa en problemas en el área de estabilidad estratégica, de desarme, de no proliferación de armas de destrucción masiva y de Seguridad regional, sin embargo, quiere reservarse la zona de Asia central como zona exclusiva de influencia.

Queda establecer el papel europeo dentro de la OTAN y su relación con Rusia. Esto, que nos llevaría a una investigación distinta, lo dejamos aquí en las intenciones de Rusia a este respecto. Dadas las buenas relaciones, desde el Acta Fundacional sobre las Relaciones de Cooperación y Seguridad Mutuas entre la OTAN y Rusia firmadas en 1997, hasta la cumbre de Praga, de noviembre de 2002 y la ampliación y cambio de doctrina de la Alianza, los problemas se generan con la ampliación a los países del centro y este de Europa, y, sobre todo, con la intervención en Yugoslavia. Los nuevos elementos de las relaciones van encaminados sobre todo hacia la cooperación contra el terrorismo, la gestión de crisis, la no proliferación y el control de armas, la consolidación de medidas de confianza, los Sistemas de Defensa Antimisiles para los escenarios de guerra, la búsqueda y rescate en el mar y la lucha contra las emergencias y desastres naturales.

Los dos ejes fundamentales que atraviesan las políticas europeas son pues el global, de un lado, y el bilateral, de otro, sobre todo en lo que respecta a asuntos comerciales. No hay que olvidar el componente Euroasiático de la región, ya que buena parte del territorio rodea el Mar Caspio. Aparte de la OSCE, la UE está muy presente en Asia central, con sus intereses geoestratégicos y como consumidor potencial de buena parte de los recursos que pueden gestionar, tanto a uno como a otro lado del Caspio. Juega también un importante papel como proveedor en este caso de capitales, servicios y equipamientos. También la ayuda en la creación y estabilidad de instituciones democráticas es una de las guías que dirigen la política europea, con la intervención en la resolución de conflictos, principalmente a través de las organizaciones multilaterales. En sentido inverso Europa es un escalón más para las repúblicas ex soviéticas que, además de salida para el desarrollo económico, supone un espejo democrático en el que mirarse. La transición a

la democratización de los Estados del centro y este europeos antiguamente en la esfera soviética supone también un acicate para ellos. El *know-how* no sólo afecta de esta forma a la industria o el mercado de los hidrocarburos sino que va mucho más allá. Aunque bien mirado los procesos son bastante distintos, ya que el hecho colonial aquí verificado dista mucho de parecerse siquiera lejanamente a los procesos vividos en el este europeo. Como comparación de la distinta influencia de unos y otros en la región podemos estudiar el siguiente cuadro con datos sobre las inversiones en Kazajistán de distintos países durante los años del cambio de siglo y previos al 11-S.

Cuadro 24
Inversiones directas extranjeras en Kazajistán 1998-2001
(en porcentajes del total)

PAÍS	1998	1999	2000	2001
Alemania	5,61	0,84	2,5	0,77
Canadá	2,4	0,51	5,28	11,84
China	7,03	2,68	3,24	4,51
Corea del Sur	2,59	1,55	2,06	1,18
EEUU	32,43	48,91	36,09	46,64
Gran Bretaña	7,02	8,64	16,85	10,9
Indonesia	4,46	0	2,47	2,2
Islandia	0,26	0,03	0,02	0
Suiza	3,79	1,28	0,66	0,25
Turquía	7,2	1,67	1,11	0,52
Otros	27,21	33,9	29,72	21,18

Fuente: *IMF Republic of Kazakhstan: Selected Issues and Statistical Appendix. Country Report n° 02/64*, 19 de marzo de 2002.

Se han incluido en el epígrafe “otros” el resto de las inversiones hasta completar los porcentajes, aunque individualmente son insignificantes. Hay que tener en cuenta que la UE es, además, proveedor de ayuda al desarrollo, como por ejemplo a Kirguizistán y Tayikistán, a través de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) (Djalili y Kellner 2003).

El resumen de la política europea, de forma institucional, es el de apoyar la soberanía e independencia de los nuevos Estados e intentar evitar la hegemonía de un solo país entre las cinco repúblicas. Por otra parte la ayuda para mantener un acceso a los recursos energéticos de la región evitando los conflictos entre Estados. Y al igual que en el caso norteamericano ayudando también a la prevención del uso y comercio de armas de destrucción masiva e impedir la extensión del extremismo islámico asociado al terrorismo y al sentimiento anti-occidental.

10.4.4. Turquía e Irán

Al pasar por el tamiz ruso todas las relaciones de Asia central vemos cómo desde el acuerdo secreto ruso-americano de 1995 (Gore-Chernomiordin) se abrió la mano de las sanciones, permitiéndose vender armas rusas a Irán. Pero con la subida de Jatami al poder cambian las cosas. Se firma en Moscú, en marzo de 2001, un acuerdo sobre gestión del petróleo en Asia central y otro sobre compra de armamento defensivo, además del de construcción de la central nuclear de Bushehr con el problema de la transferencia de tecnología. En marzo de 2001, Irán y Rusia firman un acuerdo de cooperación nuclear y militar. Moscú ve en Irán a un buen aliado en la sociedad internacional para desmontar el escenario unipolar norteamericano pretendido después de la Guerra Fría. Otro proyecto en el que colaboran ambas potencias, debido a sus particulares intereses, es el de la definición del estatuto del Mar Caspio, enfrentando la postura del resto de países ribereños (Azerbaiyán, Turkmenistán y Kazajistán). Rusia e Irán comparten también sus preocupaciones por los movimientos islamistas en Uzbekistán y Tayikistán. En el año 2000 se mantenían 25.000 soldados rusos en la frontera con Afganistán, por temor a la extensión de influencia del Gobierno Talibán, y la extensión del fanatismo religioso a Asia central.

Casi un tercio de la población de Irán es azerí, y tiene también un gran número de turkmenos. Su influencia en el Caspio es vital, y está interesada en una política fuerte rusa que en contrapartida acepta la influencia iraní en Asia central. Irán jugó un papel importante en las negociaciones de la guerra tayika en 1994.

Respecto a Turquía, tras una primera etapa en las independencias centroasiáticas en las que parecía intentarse una vuelta al panturquismo, se registraba cierto ambiente turcófobo en algunas de las repúblicas. La influencia de Turquía se desarrolla principalmente, por cercanía geográfica, en

el Cáucaso y no en Asia central, donde habría sido más natural por razones étnicas o socioculturales. Además, la exportación del petróleo ruso pasa por el Bósforo, la competencia del oleoducto Bakú-Ceyhan deja al oleoducto Bakú-Novorossirsk con menores perspectivas de construcción, en mal lugar. Otro dato que juega en contra de la expansión panturca es la pertenencia de Turquía a la OTAN. Sin embargo, no hay motivos para pensar en una alianza anti-occidental de Turquía con China o Irán.

Cultural y territorialmente ambos países forman un continuo con la región de Asia central. En el caso de Irán, su posición geográfica es una clara oportunidad para dirigir la salida de los productos centroasiáticos. En concreto, con Turkmenistán comparte casi mil kilómetros de frontera. Además, ofrece una salida tanto hacia el Golfo Pérsico como al Mar de Omán⁵⁵. Las dificultades llegan de la mano del gas, donde Irán y Turkmenistán son competidores. Otro problema reside en que utilizar la vía de exportación del golfo Pérsico para los hidrocarburos dejaría a Europa sin un abastecedor principal de los recursos del Caspio. Para los países centroasiáticos “la salida de su producción les permitiría la aproximación a sus futuros mercados potenciales, es decir, los Estados de Asia del sur (India, Pakistán), Asia del este (como China o Japón) y Asia del sureste, pero la política estadounidense de aislamiento de Irán supone un obstáculo esencial para la puesta en marcha de esta opción” (Djalili y Kellner 2003: 128).

La otra característica, la cercanía cultural, no es en absoluto despreciable, y el nacimiento a la independencia de estas cinco repúblicas ha hecho renacer un sentimiento de aproximación entre el conglomerado turco-persa que lleva a la necesidad de redefinir unas relaciones calladas durante años, e incluso siglos. “Los vínculos con el área cultural europea reducirán sin lugar a dudas el peso de la herencia histórico-cultural que comparten con Irán” (Djalili y Kellner 2003: 129).

El aislamiento político y diplomático que vivía Teherán, en el momento de las independencias y la implosión soviética, fue roto al abrirse rápidamente aprovechando la ocasión. Se convirtió en un elemento dinámico en la nueva configuración regional, relanzando su política exterior y buscando el reconocimiento internacional como factor clave en el desarrollo futuro de la región. Su entorno geopolítico se había modificado de la noche a la mañana de forma que se hizo obligado el diseño de una agenda política nueva ante los acontecimientos. Y la baza religiosa no fue precisamente su arma en esta lucha, ya que la mayoría de los pueblos centroasiáticos son suníes y no chiíes, incluso en el caso de los tayikos, que son pueblos persas por definición. De

⁵⁵ STAUFFER, T. (1997) “Becoming a hub for central Asian oil exports”, *Petroleum Economist*, vol 64, nº 7, julio, pp. 29-30.

este modo su operación no estaba basada ya en el radicalismo islámico, sino en el potenciamiento de otros aspectos políticos mucho más interesantes para dirigir la política global hacia la multipolaridad. Fomentaba así, y se involucraba en, cualquier esfuerzo por crear organizaciones de corte regional que equilibraran la balanza a favor de las potencias de la región y en detrimento de los esfuerzos de EEUU por hacerse presente. Trató de desarrollar también rápidamente relaciones comerciales con los países centroasiáticos con notables resultados, y donde Turkmenistán, por proximidad geográfica, y Tayikistán, por proximidad cultural, eran sus socios preferentes. Con Uzbekistán también influyen los condicionamientos culturales, con ciudades como Samarcanda y Bujara, con las que comparten un pasado común. En la actualidad, los esfuerzos de Irán por liderar una región geoestratégicamente vital están en sus horas más bajas, eclipsados por los propios problemas de la república chiíta ante el mundo.

Turquía también intentó liderar una especie de revolución cultural panturca en los primeros momentos del cambio. En el contexto de la post-Guerra Fría, Turquía pretendía hacer un papel en Asia central que le sirviera de aval en sus relaciones con Occidente. Pretendía presentarse ante la comunidad internacional como un modelo de república democrática y laica, económicamente desarrollada que pudiera servir de inspiración a los nuevos Estados centroasiáticos (Djalili y Kellner 2003). En el plano cultural, además, se propugnaba como líder de un mundo panturco que había desaparecido desde el siglo XIX, y había sido “reducido a una abstracción”⁵⁶. Es el momento en que vuelve a aparecer el concepto de Turkestán, o Gran Turkestán, con la convocatoria, en octubre de 1992, de una cumbre de Estados turcos, y el comienzo de una apretada agenda de visitas por parte de los gobernantes de Turquía a las repúblicas centroasiáticas. Visitas que todavía hoy no han cesado, por diversos motivos, continuando también los encuentros de las naciones turcófonas. La estrategia turca no dio el resultado previsto, careciendo de excesivo interés el resurgimiento de un mundo panturco por parte de las nuevas repúblicas independientes.

Pero también, o en el fondo, existen en las relaciones turcas intereses económicos y energéticos, con la creación de una vía para la distribución de los recursos energéticos del Caspio a través del país euroasiático. Fueron los primeros valedores, junto con EEUU, de la creación del oleoducto Bakú-Cayhan⁵⁷, con la idea de evitar a los competidores Rusia e Irán. En el plano político se funda, en 1992, la Agencia Turca para la Cooperación Técnica y

⁵⁶ BILLION, D. (1999) “La Turquie: des illusions au réalisme”. *La revue internationale et strategique*, nº34, verano, p. 130.

⁵⁷ KRAMER, H. (2000) *A Changing Turkey. The Challenge in Europe and the United States* Washington: Brookings Institution Press.

Económica, cuya misión es la de coordinar las actividades públicas y privadas en materia de desarrollo en Asia central. También ha contribuido a la creación del sistema bancario en diversas repúblicas, a la creación de Cámaras de Comercio y a la puesta en marcha de la Unión de Agencias de Noticias de los Países de Lengua Turca (Djalili y Kellner 2003). El problema de Turquía sigue siendo su relación con Europa y con Occidente, de forma que desdeña de alguna forma una relación cercana que no debería nunca despreciar: Moscú. La reciente rúbrica del protocolo de Estambul por el proyecto del oleoducto Bakú-Ceyhan, apoyado por Washington, ha acentuado los recelos de Rusia amenazando las futuras relaciones con Asia central donde Moscú se encuentra reforzado.

10.4.5. China

Las relaciones chinas con Rusia están centradas en la salvaguarda del tratado ABM y el rechazo al proyecto americano de Defensa Nacional Antimisiles (NMD). Ambos, junto con India, coinciden en salvaguardar una distribución multipolar del poder en la sociedad internacional. Tienen un Acuerdo de Medidas de Confianza en el campo militar alrededor de las áreas fronterizas, en el que entra Kazajistán como antigua frontera soviética, y un Acuerdo de Reducción Mutua de Fuerzas Militares en áreas fronterizas, firmado además con Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán. Todo ello lleva directamente a la creación del Foro de Shanghai (Rusia, China, Kazajistán, Tayikistán y Kirguizistán, al que se unió Uzbekistán).

Entre 1996 y 1997 se firmaron acuerdos sobre delimitación de fronteras entre todos estos países -China, Rusia, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán-, en Shanghai. El mismo Foro sirve de encuentro para adoptar Medidas de Confianza, según el Acuerdo de abril de 1997. Los acuerdos comerciales de Rusia con China, en los que planea constantemente las posibilidades de las nuevas repúblicas, van desde energía, poder nuclear, maquinaria pesada y Defensa. La exportación de armas a China por parte de Rusia se convierte en un buen negocio. Los cinco de Shanghai trabajan en estas materias de Cooperación y Seguridad, como el crimen transfronterizo y el tráfico ilegal de drogas, además del transporte y la colaboración económica. La influencia de EEUU es discutida por ambos, China y Rusia. Tienen un punto de vista común, aliarse frente a EEUU para estabilizar la región de Asia central. China es un aliado natural de estos países por la cantidad de frontera que comparten, y se ha convertido en su gran socio económico, contando con la posibilidad del oleoducto Kazajistán-Xinjiang de 3.000 kilómetros. Si se lleva a cabo su

construcción, Rusia, Kazajistán y Turkmenistán se convierten en competidores en la venta de gas y petróleo a China, si no “la competencia por la influencia estratégica en los Estados de Asia central prevalecerá en las relaciones ruso-chinas”⁵⁸.

Se sitúa pues la región entre las influencias occidentales y las, no menos importantes, orientales. La vinculación a la influencia asiática china es tan intensa como la rusa o la occidental. “El espacio centroasiático y la región autónoma de Xinjiang, considerados ambos durante la Guerra Fría compartimentos geográficamente estancos, han reencontrado su vocación neutral de puente y de lugar de tránsito entre las dos partes de Asia y, más allá, hacia Oriente Próximo y Europa” (Djalili y Kellner 2003: 111)⁵⁹. Se ha llegado a señalar que la lucha por el poder de influencia en Asia central podría suponer una reedición del Gran Juego de los siglos XIX-XX entre Inglaterra y Rusia, esta vez entre EEUU y China.

Tres son los intereses fundamentales de China en la región. En primer lugar los hidrocarburos, con la posibilidad de ayudar en la confección de un mapa de oleoductos en los que provea de recursos energéticos al este asiático. A continuación los intercambios comerciales en una creciente economía china que va ganando influencia globalmente. Y, por último, la Seguridad regional y, más allá, en un sentido más global⁶⁰. Los dos sentidos de la Seguridad son importantes, ya que de una parte Pekín debe garantizar la ausencia de conflictos en la región autónoma, con constantes problemas debidos a los terroristas uigures. Y global por la cercanía con otros Estados conflictivos y por la composición étnica de toda la zona, y la posibilidad de verse respaldados eventualmente en la propia Asia central o en Afganistán.

Por todo ello es importante para China el acrecentar los lazos comerciales y político-diplomáticos con sus vecinos, reforzando así un posible papel de máximo influyente entre las potencias vecinas. Su estrategia estaba destinada a reforzar ese papel de peso en la posguerra fría y, sobre todo, garante de la Seguridad en la zona. Ello le llevó a incrementar la represión contra los uigures desde mediados de los años noventa⁶¹. La reacción de sus vecinos fue de apoyo, con Kazajistán, Kirguizistán y Uzbekistán que aumentaron la presión sobre los uigures habitantes de sus respectivos territorios. La

⁵⁸ *Id. ant.*, p. 118.

⁵⁹ Xinjiang es la mayor región administrativa china, con casi 1.600.000 km² y fronteras con 9 Estados extranjeros. A veces se la denomina Turkeistán Oriental o Turkeistán Chino. No deja de ser, en cualquier caso y debido a los separatistas uigures, un problema de seguridad más para el Gobierno de Pekín.

⁶⁰ KELLNER, T. (1996) “La chine et les républiques d’Asie centrale: de la défiance au partenariat”, *CEMOTI*, nº 22, Julio-diciembre.

⁶¹ Ver BECQUELIN, N. (2000) “China in the Nineties”, *The China Journal*, nº 44, julio.

cooperación política se lleva a cabo en el Foro de Shanghai, SCO, donde China ejerce una labor dirigida a evitar las influencias occidentales sobre Asia central. En marzo de 2000 tuvo lugar una reunión de los ministros de Defensa de la SCO para la elaboración de planes conjuntos para la lucha contra el extremismo religioso, el separatismo nacional y el terrorismo internacional (Djalili y Kellner 2003). La acción tuvo su cristalización en la cumbre de Dushanbé del SCO donde se estableció, entre otros acuerdos, la creación del Centro Antiterrorista de Bishkek.

Las amplias fronteras chinas con la región le llevaron también a la necesidad de reforzar su Seguridad. En 1996 Pekín firmó un Acuerdo para establecer Medidas de Confianza en toda su frontera occidental, con Rusia, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán, además de otro firmado con Moscú para la Reducción de Fuerzas Militares en determinadas fronteras⁶².

Las cuestiones políticas han ido acompañadas durante estos años de una creciente relación comercial cultivada desde ambos lados de la frontera china. Pekín supo desde el primer momento aumentar sus actividades económicas y los intercambios comerciales con todos los países de Asia central.

El desarrollo económico de la zona proporcionaba el crecimiento paralelo de la región de Xinjiang con la consiguiente mejora del estatus de la población, una de las más pobres de China, y la disminución de los conflictos. Desde principios de los años noventa Pekín adoptó una política preferencial para Xinjiang destinada a facilitar los intercambios comerciales con Asia central (Djalili y Kellner 2003). A pesar de todo sigue siendo todavía una parte muy pequeña del total del comercio chino con el resto del mundo, debido básicamente al poco desarrollo tanto de Xinjiang como de las repúblicas vecinas.

⁶² La reducción había de ser compatible con las relaciones amistosas que estaban naciendo. Se limitaban los efectivos aéreos y terrestres, determinándose también por el tratado las capacidades de los efectivos instalados. A ello se añadió el intercambio de información y un sistema de control basado en inspecciones regulares. Ver “Mutual Reduction of Military Forces in the Border Areas, www.fas.org.

Cuadro 25
Comercio de la República Popular China con las repúblicas ex soviéticas de
Asia central
(en millones de dólares)

Exportaciones					
	Kazajistán	Kirguizistán	Uzbekistán	Tayikistán	Turkmenistán
1992	222	10	39	2	4
1993	172	37	43	6	4
1994	139	29	51	1	4
1995	75	107	48	15	11
1996	95	69	38	8	8
1997	95	71	62	11	12
1998	205	172	58	11	10
1999	494	103	27	2	7
2000	599	110	39	7	12
Importaciones					
	Kazajistán	Kirguizistán	Uzbekistán	Tayikistán	Turkmenistán
1992	141	6	14	1	0
1993	263	66	11	6	1
1994	197	69	82	3	8
1995	315	124	71	9	6
1996	364	37	149	4	3
1997	433	36	140	9	3
1998	431	26	32	8	2
1999	644	32	13	6	2
2000	958	67	12	10	4

Fuente: FMI *Direction of Trade Statistics*. Washington 2001

El otro factor casi vital para China son los recursos energéticos de Asia central. La prioridad fue, desde finales de los noventa, la consecución de recursos petrolíferos nuevos y seguros, debido al agotamiento de los yacimientos y reservas propios. Al igual que en el caso occidental, Pekín necesita diversificar las fuentes de aprovisionamiento de petróleo, en caso de dificultades frente a EEUU. Por ello influye notablemente para que las riquezas en recursos de Asia central no vayan únicamente a los mercados europeos, en el objetivo claro de reforzar su Seguridad energética. Este planteamiento cristaliza en el interés por el oleoducto desde Kazajistán, que uniría dos Estados sin pasar por terceros y evitaría cualquier conflicto futuro. Pero dado el alto coste de este proyecto se trata de casi una quimera para ambos países. La distancia para atravesar toda la estepa kazaja es casi

astronómica para un proyecto de estas características y, sobre todo, la ausencia de capitales que puedan abordar la financiación⁶³.

En cualquier caso los destinos de la influencia china en Asia central se ven ligados indefectiblemente a Rusia. A pesar de la asociación estratégica surgida entre ambos en los últimos años, no sería descabellado pensar que China podría intentar reducir la influencia rusa realizando una apuesta y un gran esfuerzo económico en la zona. Pero la inmadurez todavía de los Gobiernos centroasiáticos impide o pone trabas a que se lleven a cabo proyectos más ambiciosos en el corto plazo, lo cual deja el mapa geoestratégico en una incógnita difícil de desvelar. Incluso, añaden los expertos, es demasiado temprano para desvelar cuál será la dirección de la política rusa respecto a Asia central y a la posible influencia china.

⁶³ “La petrolera china CNPC ofrece 3.418 millones por PetroKazakhstan”, *El País*, 23 de agosto 2005.

11. CONCLUSIONES

Tras este recorrido geopolítico, desde los despachos del Ala Oeste hasta las estepas de la Gran Horda, podemos atisbar un mundo internacional que, aparte de otras circunstancias, en lo que a la seguridad respecta está sumido en un constante estado de provisionalidad. Provisionalidad en el terreno teórico, a la espera de resolver los grandes debates en Relaciones Internacionales – neoliberales frente a reflectivistas- y provisionalidad en la práctica diaria, con la aplicación sobre el terreno de políticas a ambos lados del espectro, en función siempre de la obtención de resultados óptimos.

Esta investigación ha partido de los presupuestos teóricos que, aunque definidos en el campo de las Relaciones Internacionales, se encuentran difusamente perfilados en la subdisciplina de los Estudios de Seguridad. ¿O deberíamos elevarlos a la categoría de disciplina? El recorrido aquí descrito ofrece los datos sobre la cuestión, y ofrece también una visión teórico-práctica del campo de la Seguridad como un pivote sobre el que se equilibran tanto las relaciones internacionales como la propia Ciencia Política. De Morgenthau a Wendt, todo el corpus teórico se ha visto comprimido en un corto espacio de tiempo que ocupa los últimos años del siglo pasado, desde el derrumbe de la URSS hasta los atentados del 11-S y de ahí a las “revoluciones de color”. A partir de ese momento el mundo globalizado comprende la Seguridad como eje de las relaciones internacionales y, por ende, de la política, tanto la exterior como la doméstica de cada Estado.

Pasado ya un tiempo desde el 11-S, nos encontramos ante ese panorama provisional en el que las rutinas democráticas, o predemocráticas en algún caso, imponen su agenda a la actuación en favor de la seguridad. Es año electoral-legislativo en los dos países que conformaban el núcleo de la actuación en Seguridad durante la etapa bipolar (2006 lo fue para el Congreso estadounidense y 2007 lo es para la Duma rusa y la presidencia del país euroasiático). Ello hace que los aparentes avances se tornen obstáculos frente a las distintas y diversas carreras de intenciones electorales.

Teniendo en cuenta estos factores se comprueba que no es fácil ofrecer una solución teórica estable que pueda guiar a políticos y estadistas frente a una Sociedad Internacional no ya en permanente cambio sino paradójicamente, como hemos comprobado, en permanente provisionalidad. La lejanía geográfica y cultural del mundo académico latino, más centrado en el pasado en la Transitología, muestra una escasez de estudios e investigaciones sobre el

terreno tanto de la Seguridad como materia independiente, como de las repúblicas ex soviéticas de esta región. Sin embargo, el mundo académico anglosajón y estadounidense, apoyado también por el eslavo, ofrece un amplio panorama de investigaciones que han servido de base a ésta. El recorrido que aquí se presenta es una suerte de amalgama de todos ellos donde el nexo de unión se encontraba precisamente en la vocación europeísta de esa Asia cercana, Asia central, y su inmersión en la esfera internacional.

Nos encontramos en un marco teórico de Seguridad que toma sus referencias en las fuentes de los tres grandes debates de Relaciones Internacionales. El diálogo entre neorrealistas y neoliberales, como perspectiva institucionalista; la disidencia, con la teoría crítica de los postmodernismos, en el enfoque reflectivista; y por último el enfoque de los denominados tradicional-reflectivistas con la aproximación constructivista a la teoría clásica de las Relaciones Internacionales. En los estudios sobre Seguridad estos debates se tornan en tres corrientes –Realismo, Pluralismo y Socialconstructivismo- que resumidas se fijan en el enfrentamiento práctico entre las corrientes neorrealistas y constructivistas. Éstas, a su vez, se plasman en diferentes visiones sobre el mundo internacional, las visiones unilaterales de la política internacional, avaladas en último extremo por la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, frente al multilateralismo planteado por los constructivistas.

Las conclusiones llegan de la mano del análisis de la situación concreta en Asia central. Y el resultado es que la práctica diaria no se centra en ninguno de los polos teóricos planteados sino que supone una suerte de mixtura entre ambos. La clave está en las nuevas formas de Regionalismo, el “Nuevorregionalismo”, como camino o solución intermedia entre uno y otro lado de la trinchera teórica. Las formas de integración para los países menos favorecidos dentro de la sociedad mundial es la de un Regionalismo que, aunque parte de una herencia postcolonial, emerge en la actualidad debido a los problemas de seguridad como una pieza clave para el desarrollo no sólo de ellos mismos, sino de la Sociedad Internacional de forma globalizada. El caso centroasiático es claro, como paradigma de varias situaciones históricas entrelazadas. Es decir, su pasado soviético, su condición postcolonial, su presencia predemocrática y sobre todo su influencia en el mercado mundial de la energía. Su posición geoestratégica se hace sentir por la cercanía a diversos centros de tensión internacional –Afganistán, Irán o China-, de forma que la región hace valer esa condición de puente y centralidad que se encuentra en su propia denominación. La reflexión se plantea como preocupación post 11-S, buscando el equilibrio entre el análisis de la Seguridad global y la Seguridad centroasiática. El fanatismo extremista, la gestión del agua, las disputas fronterizas y el desequilibrio militar general no son factores polemológicos

exclusivos de la esfera regional centroasiática. Sí lo son, aunque no excluyentemente, la pobreza, la corrupción administrativa, la desconfianza y los problemas económicos derivados de la situación autoritaria predemocrática.

La región reúne bajo el paraguas de diversos tipos de organizaciones, transnacionales a la vez que interregionales, las políticas de seguridad de todos los países miembros, incluida la pasiva neutralidad de Turkmenistán, que no puede rechazar su pertenencia a la región. La economía, la cultura y la necesidad de una estrategia común regionalizadora, hace que acaben por converger las políticas de los Cinco para la conformación de un subgrupo dentro de todas las organizaciones a las que pertenecen, que refuerza su situación estratégica ante la sociedad mundial. Pasa a convertirse de esta forma en verdadero pivote práctico de toda la actividad internacional.

Se verifica la hipótesis, ya que en Seguridad no existe una visión teórica unívoca sino una práctica política de la cual se puede extraer como conclusión la conjunción, gracias a la intermediación de los procesos “nuevorregionales”, de esos dos polos teóricos opuestos. Los Nuevos Regionalismos parten de la práctica y no de la teoría, sin embargo hemos hecho el camino inverso para demostración de su aplicabilidad. Aunque la regionalización sigue siendo una cuestión pendiente, las interdependencias económicas, desde ambos lados del poder, ofrecen una buena perspectiva en este tipo de procesos, desde el Regionalismo informal hasta la creación de marcos jurídicos regionales de amplias competencias políticas. Ello pone en marcha la posibilidad de la aplicación del “Nuevorregionalismo” como paradigma de Seguridad. La relectura crítica de la teoría ofrece como resultado un panorama en el que el “Nuevorregionalismo”, aunque no positivado como paradigma, constituye una fuerza creciente entre política, instituciones, poderes y procesos sociales en marcha, instando indefectiblemente a un nuevo debate.

11.1. Hacia un paradigma “nuevorregionalista” de Seguridad

La naturaleza de los Estudios de Seguridad, por consiguiente, está relacionada tanto con una visión pluralista rigurosa y optimista sobre la forma de evolucionar de la Sociedad Internacional, como por las tesis neorrealistas, e incluso neoconservadoras. Las corrientes convencionales de estudios de Seguridad corresponden a las visiones realistas y sus escuelas sucesoras, y las no convencionales al Socialconstructivismo más legítimo. Esta exposición nos

ha llevado a la comprobación de que ambas dejan un panorama en el que se hace obligatoria una nueva salida al enfrentamiento académico. La práctica política diaria pone de manifiesto que ambas convergen en los movimientos del “Nuevorregionalismo”. No como teoría sino como desarrollo práctico y, al fin y a la postre, como paradigma de Seguridad. Junto a las dimensiones militar, política, económica, societal y medioambiental de la Seguridad constructivista figuran la inseguridad e inestabilidad internacional. Es importante tener en cuenta otra dimensión que, aunque se pueda deducir de algunas de las anteriores, toma carta de naturaleza y se hace independiente en el esquema de la Seguridad global, la Seguridad humana. Una dimensión humana, con protección y vigencia de los derechos humanos y la democracia frente a amenazas de carácter político.

Los mapas conceptuales que han guiado la investigación hacen patente la relación entre corrientes de pensamiento. Su demostración viene dada por la experiencia de la práctica política expuesta. Del antiguo esquema se pasa a un sistema nuevo en el que ha desaparecido la fractura dominante, pasando de la bipolaridad a la unipolaridad militar y la multipolaridad política, económica y cultural. El orden internacional ha variado diametralmente tras los atentados del 11-S, y ha variado en función de una nueva toma de posición en lo que respecta a la Seguridad, más en el plano práctico que en el teórico. La Seguridad es consecuencia del orden internacional nuevo, no es un síntoma de aquel. Orden internacional entendido como patrón de regularidad de interacción que se encuentra en toda situación social, incluyendo entre sus elementos la Seguridad contra la violencia (Bull), además del cumplimiento de los contratos y el reconocimiento mutuo de la soberanía. La ruptura de los esquemas westfalianos de relaciones internacionales planteó, y sigue planteando tras el 11-S, una trepidante dinámica en materia de política exterior, sin orientaciones fijas y con la Seguridad como eje central.

Dentro de esta concepción práctica la investigación se ha ilustrado con las visiones, distintas de las teorías, de la práctica internacional. La pacificación mediante guerras es el producto de la visión neoconservadora de Perle, Kristol o Kagan, inspirada en la división del mundo entre las esferas premoderna (Estados fallidos, *failed states*, y canallas, *rogue states*), moderna (EEUU, China, Brasil, India) y posmoderna (Europa). Frente a ella figura el “desorden imperial” también procedente de la visión hegemónica, en el que se presenta un futuro incierto inspirado en los elementos más pesimistas de Tucídides, Maquiavelo, Hobbes o Kissinger, describiendo el mundo como un espacio fragmentado tras la Guerra Fría.

Estas visiones del Realismo olvidan los puentes teóricos tendidos por las variantes de esta teoría y por otras perspectivas afines a las teorías liberales,

críticas o constructivistas (Gilpin, Aron, Hoffmann). Esta dimensión del Realismo se suma a elementos caracterizadores del Constructivismo (actores distintos del Estado, la capacidad de influencia o poder blando, o también en los mecanismos para generar orden del Derecho Internacional). A pesar de ello, la preocupación fundamental del Realismo político, desde Carr a Gilpin, consiste en la consecución del cambio pacífico hacia un nuevo orden, *peaceful change*. Ello se desmorona con la situación planteada tras el 11-S y la instauración de una política hegemónica por parte de EEUU, que trata de establecer políticas y teorías alternativas en un orden internacional más justo y pacífico.

Es impensable una estructura de la Sociedad Internacional planteada bajo esas premisas. La actitud y la estrategia ante las nuevas amenazas y riesgos ofrecen un panorama de Seguridad lejos de aquellas visiones. Se pretende una Seguridad global con todas sus dimensiones, que en el terreno teórico se convierte en una amalgama de aspectos que ocupan completamente los espacios generados por dichas circunstancias. A la Seguridad nacional y el equilibrio de poderes hay que añadir las Seguridades colectiva, compartida, democrática y humana. Todas ellas convergen en la teorización que en el debate sobre la actuación práctica de los Estados se convierte en Seguridad global.

En el caso de Asia central funcionan las mismas tesis que se vieron suspendidas tras el fin de la Guerra Fría, como fin de la explicación y justificación de la existencia de la teoría. Se verifica un proceso descolonizador, y aunque el problema de la Seguridad nacional y el equilibrio de poderes fue resuelto antes de 1990, su legado sobrevive a la Sociedad Internacional global actual y está presente en la conceptualización de la Seguridad militar de los Estados sucesores de la Unión Soviética.

La Seguridad colectiva tenía como herramienta necesaria a la ONU, durante toda la etapa de Guerra Fría, aunque en la práctica se demostrara poco efectiva. La no resolución de endémicos conflictos da una idea de las limitaciones de dicha estrategia de paz. La “mediación asistida”, o la “diplomacia preventiva” suponen algunos de los hitos de esta estrategia que no dieron los resultados pretendidos pero que vuelven a la actualidad, conflicto tras conflicto, y ponen sobre la mesa también el debate sobre la guerra justa. La Seguridad democrática es la que refuerza la teoría de los Nuevos Regionalismos en su vertiente más cercana a la Seguridad, entendida en el sentido tradicional. El derecho al uso de la fuerza no se ha eliminado de las políticas exteriores sino que se ha vuelto más pragmático. Se centra normalmente en la limitación de los riesgos, que hoy en día no se limitan a la amenaza militar.

La que acapara, sin embargo, mayor atención es la Seguridad humana. En el terreno teórico se remonta a la creación del término “violencia estructural” en los años sesenta (Galtung). El referente de Seguridad fue entonces la pobreza global y se acuñó dicho término para diferenciar el Desarrollismo del Estructuralismo. A fecha de hoy la Seguridad humana puede ser amenazada, al igual que entonces, por el poder económico de los Estados y la forma de afrontarlo es diversa, con tres acercamientos coincidentes con los paradigmas de conceptualización del mundo económico: marxistas, liberales y mercantilistas.

La descripción de los diversos tipos de Seguridad planteados nos ha llevado al conocido aforismo de que las teorías necesitan cambiar y revisarse cuando no explican los hechos. El equilibrio de poder ha perdido su aplicabilidad en la escena global, y el choque de civilizaciones no ha tenido ninguna aplicación desde su formulación. Incluso teorías largamente sustentadas por los hechos han sido fallidamente representadas por las corrientes socialconstructivistas (Hough). La guerra sigue considerándose un resorte racional de la política exterior de algunos Gobiernos y figura enraizada en la tradición política occidental. El reconocimiento de que las ideas y la cultura informan la toma de decisiones de los Estados explica la ascensión de las teorías socialconstructivistas de la posguerra fría. Las relaciones internacionales estaban definidas por la lógica de la negociación y la guerra, hoy se encuentran enmascaradas por las dinámicas más perversas y las pasiones de la democracia de opinión (Hassner). Los actores de la escena internacional se encuentran constantemente obligados a jugar en dos tableros, el de la política interior y la exterior. Esta dinámica es perfectamente extrapolable a la convivencia de otros dos tableros, el regionalizador y el globalizador. La nueva sociedad mundial lleva a la desaparición de la distinción entre el mundo interno del Estado y el mundo internacional, entre la política interior y la política exterior, y ésta es una de las características esenciales del movimiento “nuevorregionalizador”.

El poder, hoy, es un fenómeno multidimensional, cambiante en función del escenario, que se puede expresar en términos económicos, científico-técnicos, culturales y, sobre todo, de información. En Asia central los intereses económicos se juegan en el tablero internacional en un nivel muy cercano a la estrategia militar. Se trata de fortalecer los lazos regionalistas, llegando a convertirse en uno de los factores determinantes de la Sociedad Internacional, pero acentuando la regionalización con afirmación de identidades y homogeneidades particulares de intereses comunes entre grupos de Estados. En el ámbito de las Relaciones Internacionales este paradigma se situaría en el tercero de los grandes debates teóricos. Es decir dentro de las aproximaciones entre los enfoques tradicionales y las corrientes reflectivistas.

11.2. El futuro de la Seguridad en Asia central

Nos encontramos ante una situación aparentemente confusa en la que las cinco repúblicas ex soviéticas están sumidas en una “carrera histórica” cuya meta está fijada en la superación de unas pésimas condiciones de partida para introducirse en un sistema internacional sumido a su vez en una evolución equívoca (Roy). El nacimiento de los nuevos Estados-nación llega en un momento en que dicho concepto, dentro del panorama general mundial, ha perdido algunas de sus funciones, de forma que la solución a los problemas de Seguridad deben resolverse en estructuras transnacionales, multilaterales o al menos regionales (Hettne). De esta forma su punto de partida está en una doble desventaja frente a otros Estados-nación de sus mismas características sociopolíticas y económicas, y con más experiencia en la arena internacional.

Las nuevas dinámicas de mundialización, interdependencia y globalización son procesos complementarios, aunque independientes, que en el caso de Asia central hacen que las sociedades sean interpenetradas para dar como resultado una lógica de cooperación, en el sentido “nuevorregionalista”. En materia de Seguridad esta posición resulta básica para la inmersión del subsistema en el sistema internacional. Tres categorías generan y facilitan la globalización: factores tecnológicos (con innovaciones científicas o de transportes y de producción y comunicaciones); factores económicos (con procesos de integración comercial de la actividad productiva transnacional); y, por último, factores políticos e institucionales (derivados del papel de los Estados, ya que expresan y organizan las fuerzas sociales y culturales) (Arenal).

Además, el concepto de Seguridad “nuevorregionalista” está atravesado por las nuevas amenazas y riesgos surgidos a raíz de los últimos acontecimientos del siglo XX. Tras el 11-S, el terrorismo se sitúa como principal amenaza de la Sociedad Internacional, pasando de la afectación regional a la internacionalización. Las milicias talibanes encuentran un campo de extensión en los Estados vecinos, cada uno caracterizado por sus particulares problemas. Todo ello ha llevado a que en muy poco tiempo se han cubierto diversas etapas en las que las respuestas a las amenazas eran también diversas (fin del sistema bipolar; guerra en Yugoslavia con especial repercusión de la guerra en Bosnia y la intervención OTAN en Serbia; crisis de Somalia y de los Grandes Lagos en África; y por último los atentados del 11-S). La definición de terrorismo concreta y válida universalmente se ha convertido en un asunto casi imposible sobre el que consensuar una solución. Lo único real es el incremento de esta amenaza a la Seguridad, con su evolución técnica y estratégica paralela a la de la sociedad. Esta circunstancia ha hecho cambiar radicalmente conceptos y dinámicas en las relaciones. Las nuevas dimensiones

de la Seguridad quitan a las Relaciones Internacionales esa especie de camisa de fuerzas del estatocentrismo. Problemas con minorías étnicas o minorías étnicas amenazadas, problemas religiosos, o la inclusión también como amenaza societal de los asuntos o problemas de género, el genericidio, etc. (Hansen; Warren).

Los riesgos los componen una serie de factores que aunque parece que afectan sólo a determinadas regiones del mundo, sus consecuencias se padecen de forma global. Es el otro gran eje de la actuación en política de Seguridad. Se convierte en un problema mundial que se pierde en las definiciones nacionales, pese a ser una entelequia difícil de definir por parte de quién la maneja. La degradación medioambiental junto con el problema del agua centroasiático son dos de las cuestiones básicas para conseguir una verdadera Seguridad en este terreno. Se presentan como un riesgo, aunque la verdad es que el catastrófico estado de la cuestión en esta materia evidencia las repercusiones internacionales de la mala gestión de este tipo de recursos naturales. Por ello se conjuga una política de Seguridad medioambiental fronteriza con implicaciones relacionadas con asuntos ecológicos, de desarrollo, salud y migración. El problema del agua suele afrontarse de forma bilateral y todavía hoy es difícil llevarlo al terreno multilateral.

Por último, los retos completan el panorama de la Seguridad regional en Asia central, con la emigración, el desplazamiento de personas y los refugiados. Estos retos se plantean como contrapartida a amenazas y riesgos, y tratan de abordar la Seguridad humana frente a las constantes amenazas. En este marco se encuentran muchos de los grandes debates de las conferencias y foros internacionales, como las disquisiciones sobre la intervención humanitaria y el relativismo cultural. Último ejemplo de ello es la comparación entre las intervenciones o guerras de Afganistán e Irak, y la imposición hegemónica de la ideología dominante, la “democracia occidental”, como ungüento que alivia todos los males.

Las repúblicas centroasiáticas han comenzado un viaje partiendo de unos presupuestos realistas-bipolares, para practicar una política socialconstructivista y cuya mezcla podemos definir como “nuevorregionalista”. En un primer nivel apareció el interés para aliarse con Rusia en cuestiones relativas a la Seguridad en el más amplio sentido de la palabra, para no mucho más tarde decidir, casi de forma colectiva, que sus vínculos con Rusia se deben limitar a la protección de fronteras. El viaje finaliza en una fase de construcción de políticas regionales de fuertes lazos para afrontar problemas que exceden las fronteras de cada país independientemente. Éste deberá ser el núcleo del “Nuevorregionalismo” en Seguridad. Aquí, donde se sienten directamente los conflictos

etnonacionalistas latentes, la cooperación intergubernamental tiene lugar a distintos niveles y su finalidad es la cooperación regional. Desde una base bilateral, se puede pasar al trilateralismo y de ahí directamente al Regionalismo. La convergencia de todas estas áreas políticas depende en buena medida de la posibilidad de convergencia en caminos viables trazados por los Nuevos Regionalismos. Es aquí donde Desarrollo y Seguridad se convierten en conceptos complementarios e inseparables, y donde convergen ambas políticas. El Regionalismo del desarrollo y la Seguridad regional constituyen la base de esa arquitectura centroasiática, afectada directamente por el post 11-S. Se subordina el primero a la Seguridad, siendo éste el punto básico para la inserción de la región en el panorama mundial (Hettne).

Como vemos, el panorama político-militar de Asia central está dominado por los intereses, retos, alineamientos y riesgos y amenazas de la región, dentro de un marco de Seguridad regionalizador que han derivado hacia el “Nuevorregionalismo” como paso previo a la competencia global. Estamos dentro de un esquema de políticas intermedias, las políticas interestatales, bilaterales en la mayoría de los casos, en las que las percepciones y planificación individual y colectiva del futuro dominan también una región del planeta por la cual Rusia está interesada especialmente, y que de hecho tutela. Rusia sigue siendo la potencia tutora de los intereses estratégicos de la zona, y en el terreno de la práctica política comienza a desplegar una nueva dinámica en materia de Seguridad, cuyo máximo ejemplo es la reconversión de sus operaciones en el exterior, aunque sea en el *near abroad*, como Operaciones de Mantenimiento de la Paz, como en el caso de Tayikistán.

Se trata de una región donde pesa más la etnia o el grupo que cualquier otro factor (Roy). Son pueblos que comparten religión, lenguaje, cultura y sentido del territorio. La Seguridad no depende del factor religioso o civilizacional desestabilizante tan sólo en un porcentaje escaso. Las identidades centroasiáticas se definen por el hecho de ser musulmanes, aunque con particularidades localistas, y por el hecho de haber sido soviéticos, lo cual les diferencia del resto de pueblos de la Hégira.

Una de las premisas básicas de la política de Seguridad “nuevorregionalista” consiste en la cooperación interestatal, frente a determinadas visiones políticas rusas en las que se percibe de forma clara la aplicación de un “juego de suma cero”. Esta región es más proclive a la cooperación, ya que no se trata de Estados en competencia sino de identidades en competencia. La antigua rivalidad ruso-británica del Gran Juego se torna hoy en rivalidad chino-estadounidense, y el poder adquiere aquí su dimensión económica de forma más palpable. Por otra parte, los actores no estatales tienen un gran peso en las dinámicas políticas, y su papel sólo se puede entender puesto en relación con

los actores estatales en régimen de oposición de unos frente a otros. Ello hace, por ejemplo, que el caso de Afganistán sea particularmente intrincado, en el sentido de que es un Estado en reconstrucción encerrado entre otras regiones mejor definidas y atrapado por los intereses de Seguridad de cada una de ellas. Su salida estaría dentro del marco de este nuevo paradigma de Seguridad.

11.3. Sentido de la práctica política “nuevorregionalista”

El sentido de la práctica política de la Seguridad contiene en esta región dos dimensiones como principio del proceso de construcción de una arquitectura de Seguridad, tanto regional como global. En una primera instancia, y dentro de un área geográfica particular, el objetivo principal es buscar las fórmulas para transformar el Complejo de Seguridad socialconstructivista, con relaciones conflictivas latentes tanto estatales como interestatales, en una comunidad de Seguridad con relaciones de cooperación transnacionales que persigan también la paz y la Seguridad interior o doméstica (Hettne). La segunda dimensión está basada en el desarrollo y las políticas dirigidas en esta dirección. Cuenta con los esfuerzos de un grupo de países a su alrededor que tienen como objetivo la búsqueda de una complementariedad y capacidad económica del conjunto de Estados. Es una regionalización que contiene una dimensión de Seguridad, esencial en cualquier proceso de integración. La integración se basa en la dirección de las políticas hacia la construcción de un marco para la Seguridad global en el que estén implicados todos los países a través de las diversas instituciones, en una primera instancia regionales.

La creación de Estados-nación en Asia central ha sufrido una vertiginosa evolución, desde la cristalización del concepto en las incipientes sociedades ex soviéticas hasta su puesta en entredicho con el cambio del concepto de Seguridad. Variación del concepto en el sentido de mantenimiento de la independencia, la identidad, la integridad y el bienestar de las sociedades estatales y de los seres humanos. Se hace válida la máxima realista de Carr de que la teoría no crea la práctica sino la práctica a la teoría, y que “la política no es función de la ética, sino la ética función de la política”.

Asia central es en primer lugar un Complejo de Seguridad, en el más estricto sentido constructivista del término. Son interdependientes de forma variable ya que aprecian entre ellos cierta amenaza de sus intereses nacionales, sea por el acceso a los recursos naturales o por la propia expectativa del uso de la fuerza por parte de sus vecinos. El subsistema de Seguridad centroasiático

deja de ser un grupo de relaciones internacionales anárquico para convertirse en un Complejo con identidad propia, verificándose la integración regional. Como elementos clave de esa arquitectura encontramos la disposición y diferenciación de la unidad, los factores de amistad y enemistad entre las repúblicas y la distribución del poder entre unidades principales (Buzan). La percepción de la amenaza de forma colectiva, la intersubjetividad (no la amenaza objetiva o la percepción subjetiva de una amenaza), hace que las antiguas repúblicas soviéticas busquen formas de cooperación colectiva para superar problemas como la distribución y aprovechamiento del agua, o la superación de los problemas de corrupción, crimen organizado y flujo de refugiados, entre otros. La clave está en la propia característica de los regímenes autoritarios, que gobiernan los Estados centroasiáticos en formas predemocráticas. El programa se completa con la toma del referente adecuado para la Seguridad, que ya no es el Estado que pueda ver amenazadas su Seguridad militar, política y económica, sino la amenaza en términos de cohesión social e identidad.

Si bien los regímenes autoritarios no parecen pasar de esa primera fase al continuar definiendo sus intereses nacionales en términos de equilibrio de poderes, el contrapeso se verifica a través de la activación, todavía en una fase demasiado embrionaria, de la Seguridad “societal” mediante diversas organizaciones e instituciones creadas al efecto. La solución, a la vista de los datos, es por tanto la implementación de las corrientes de los Nuevos Regionalismos dentro de la subdisciplina de los Estudios de Seguridad.

El Regionalismo depende en buena medida también de cómo actúen las grandes potencias. En este caso Estados Unidos. Su implicación multilateral en las instituciones internacionales será decisiva para el futuro del orden internacional (Nye). Asia central entra en esta estrategia como subregión con características geoestratégicas que podrían desestabilizar a sus vecinos y aliados. Sin embargo, su nueva condición les hace ganar protagonismo en detrimento de aquellos. En este caso Rusia, implicada muy directamente, también juega un papel vital. La imagen imperial del Neorrealismo y la TEH lucha frontalmente con la visión nuevorregionalista, aunque ambas centran sus prácticas en la Seguridad, con la agenda exterior estadounidense concentrada en este nuevo aspecto antes que en la economía. Queda demostrado también en el giro de estrategia del multilateralismo firme al unilateralismo, al sustituir la política del Proyecto de Defensa Antimisiles norteamericana defensiva, por la guerra contra el terrorismo para imponer la hegemonía democrática estadounidense, presencia militar incluida (Palacio).

Los elementos caracterizadores de la Seguridad serán más fáciles de identificar a partir de las prácticas “nuevorregionalistas”. La investigación por

la Paz goza de una tremenda heterogeneización que obliga necesariamente al análisis temporal, y el 11-S y los posteriores acontecimientos como la intervención en Irak son una buena muestra de ello. Existen tres dimensiones en esta aproximación teórica a la Seguridad. En primer lugar, el “Nuevorregionalismo” en Seguridad es un bien regional individual, alcanzable sólo de forma colectiva o global, con un papel protagonista en el escenario internacional. Una segunda dimensión, en esta misma línea, denuncia la idea de la Seguridad como una ideología conservadora que se relaciona exclusivamente con la protección de la seguridad interna de determinados Estados. El tercer y último elemento es la reconstrucción, a través de los Estudios de Paz frente a los conflictos del propio término Seguridad, en la consecución de un clima político de justicia, cooperación y confianza en el que el recurso a la fuerza armada sea, por innecesario, escaso (Sánchez Cano).

Este Regionalismo a nivel internacional tiene su reflejo subestatal en Asia central con un clarísimo vínculo con aquel. Es nuevo, ya que en él subsisten y se refuerzan los actores de la antigua Sociedad Internacional que se sumergen también en el proceso globalizador. La Seguridad adquiere una independencia derivada de sus distintas dimensiones, de forma que al tratar de ocuparse de todos estos frentes necesita de la cooperación internacional. Esta cooperación tiene entonces su punto de partida en el nivel regional. De aquellas características se deriva a su vez el carácter global llevándonos al concepto de Seguridad global con que en estos momentos se plantea el problema.

El referente esencial para la Seguridad en Asia central es la región, y se presenta dentro del panorama mundial como actor principal de la política internacional en la posguerra fría. Una política de equilibrio dependiente entre el Estado-nación, la región y el sistema internacional. El primer impulso de esta relación región-seguridad se verifica dentro de las instituciones formales regionales.

Asia central sigue su lógica regional basándose en una Seguridad distinta de lo que suponían las organizaciones regionales anteriores, en la época del Regionalismo de la segunda mitad del siglo XX. En aquellas la política se dirigía hacia el desarrollo de la política internacional. Éstas tienen, de momento, un papel periférico del que tratan de escapar, proyectando su protagonismo hacia esferas más amplias de la Sociedad Internacional (Hentz). Este “Nuevorregionalismo” se define en su dependencia como antagonista del Regionalismo estructuralista del siglo pasado (Hentz). El mismo Constructivismo ve en el Regionalismo una vuelta hacia lo político para tratar de controlar el contexto internacional más allá de las dinámicas de interacción y cooperación económica.

Por último, esta práctica intenta escapar de la visión tradicional de la teoría de la integración. El equilibrio dependiente tiene en su base la ampliación de la Agenda de Seguridad con nuevos asuntos -amenazas, riesgos y retos-. Regionalización y globalización son procesos que están articulados dentro del mismo gran proceso de cambio estructural global. Los hitos de esta progresión política figuran en el camino de las repúblicas hacia su despegue económico y social. Las organizaciones regionales entran en liza para demostrar la necesidad de la cooperación en la miríada de problemas centroasiáticos. CAEC es una de las más adecuadas, a pesar de su corto desarrollo, para hacer frente a la inseguridad económica, englobada a su vez bajo el paraguas de Rusia y la CEI. En el seno de CACO la Seguridad es el ámbito de cooperación más importante dentro de la organización, y cuyo objetivo es hacer frente a los riesgos y amenazas que les rodean. Pero sin duda el más implicado, en el sentido tradicional de la Seguridad, es el CENTRASBAT. La CICA, desde 2002, trata de poner en pie una política de Seguridad en Asia central, utilizando como modelo a la OSCE. En materia de Seguridad nuclear, el CANFZW pone en pie aspectos extrínsecos a la propia región, e incluidos en el Tratado de Tashkent, para la cooperación con Rusia en materia de Seguridad. El tratado contiene condiciones que ponen de manifiesto la amplitud del nuevo concepto, como la obligación de que los Estados centroasiáticos encuentren la manera de disminuir la amenaza del terrorismo dentro de sus propias fronteras. La lista de organizaciones regionales auspiciadas por los propios protagonistas regionales se completa con el CSTO como foro regional de Seguridad, aunque influido notablemente por las potencias vecinas.

En el terreno de la participación internacional de organismos multilaterales, el esfuerzo tanto de la ONU como de la OSCE ha sido considerable, como conexión entre Eurasia y la Seguridad global. Se convierten, además, en el foro adecuado, según Rusia también, para el diálogo y el manejo de los retos de Seguridad postconflictuales. En estos foros participan buena parte de las potencias interesadas en mantener una influencia directa sobre la zona. Las directrices prácticas de Rusia son la búsqueda colectiva de los métodos para controlar los procesos de la globalización, la intensificación de la colaboración con los organismos económicos internacionales y el fomento de la cooperación económica y comercial. Aunque por encima de todo ello está la resolución de problemas internos como la corrupción y el crimen organizado. Buscar un balance, un equilibrio, hacia las posibilidades de la OTAN era el objetivo de las primeras políticas rusas postindependencias. Además, existía un preocupante afianzamiento de la presencia política de Washington en las antiguas repúblicas. Presencia que sin duda respaldará a la de las empresas estadounidenses implicadas en el gran negocio de los recursos energéticos del área del Caspio, con la consiguiente incidencia negativa para la influencia rusa

en la zona. En términos de Seguridad tradicional, la iniciativa con más éxito dentro del marco de la CEI sigue siendo el Sistema Unificado de Defensa Aérea, firmado en 1996. En el otro extremo de los intereses internacionales en la región figura la OTAN, con una presencia considerable a través de su programa PfP.

Ha perdido su papel dominante y los intereses de las nuevas repúblicas son divergentes. En relación con Europa, está dispuesta a colaborar en el área de estabilidad estratégica, de desarme, de no proliferación de armas de destrucción masiva y de Seguridad regional, sin embargo, quiere reservarse la zona de Asia central como zona exclusiva de influencia. China está involucrada también en la Seguridad regional de forma muy directa a través del Foro de Shanghai, trabajando en materias de cooperación y Seguridad, como el crimen transfronterizo y el tráfico ilegal de drogas, además del transporte y la colaboración económica. Su principal interés es la protección de la región fronteriza de Xinjiang.

Los datos hacen evidente la influencia de nuevas formas de regionalización que hasta ahora han ocupado un espacio muy pequeño dentro del panorama general de las Relaciones Internacionales. La escasez de la teorización al respecto es ocupada por el debate sobre los Nuevos Regionalismos. Tradicionalmente la regionalización ha sido vista como la mera cooperación entre diferentes Estados, o como una forma de colaboración entre Estados en sus esferas económicas o sociales. La necesidad de gestionar toda la interdependencia creciente entre Estados y regiones es la que crea la necesidad de una salida teórica en materia de Seguridad. El “Nuevorregionalismo” en Seguridad supondría un camino intermedio entre el modelo promovido por EEUU y el de la UE.

11.4. El futuro de la Seguridad global en Relaciones Internacionales

El evidente cambio del concepto de Seguridad, como medida de las relaciones entre actores, debe impregnar el corpus teórico de las Relaciones Internacionales, como característica básica de la nueva Sociedad Mundial. La importancia de la nueva visión es que realmente la Seguridad se convierte en el objetivo y la clave de la actuación internacional de los Estados-nación a partir del siglo XXI. Existen nuevos y diversos factores distintos de los estrictamente estratégicos que afectan a la Seguridad. Las empresas multinacionales o transnacionales, los grupos étnicos y los movimientos religiosos, entre otros,

son nuevos referentes de una Seguridad que cada vez pasa menos por el protagonismo estatal. Lo económico, lo “societal” y lo cultural son factores tan determinantes como lo militar, sin desdeñar el eje de la dominación estatal de unos sobre otros, en el antiguo concepto realista. Por ello nace con fuerza el paradigma “nuevorregionalista” como explicación a la mezcla de ambos extremos.

Los riesgos y amenazas de la renovada sociedad mundial han de ser afrontados desde una perspectiva cooperadora muy distinta de lo que hasta entonces habían supuesto los Estudios sobre Seguridad (Arenal, Hettne). La humanización, que contempla la atención a los Derechos Humanos y la Seguridad democrática, aparecen como gran foco de interés y preocupación política. El caso de Asia central así lo demuestra, ya que, a pesar de la instauración de regímenes autoritarios, es visible la práctica de políticas de diálogo y de cooperación, tanto internacional como interregional, para la integración y la consecución de una Seguridad en la mayoría de los casos compartida. Lo humano adquiere una gran importancia en la nueva sociedad mundial, y la revalorización de lo humano y de lo humanitario se convierte en una dimensión vital. La toma de conciencia sobre la trascendencia de la dimensión humanitaria de este modelo es un fenómeno creciente y esperanzador en el mundo actual,

La Seguridad global no puede ser abordada como concepto únicamente desde el plano teórico, ya que debe tener una significación determinada y una plasmación en el mundo real y en la práctica. De ahí también la aplicación del paradigma “nuevorregionalista”. Desde el 11-S la práctica política se ha dado cuenta con especial crudeza de que el escenario mundial está marcado por nuevos factores distintos de los que movían el Sistema Internacional anterior: la pobreza, la marginación, la inmigración, el nacionalismo, el narcotráfico, el blanqueo de dinero, la xenofobia y el racismo. La guerra deja paso a enfrentamientos armados con actores no formalizados. El interés nacional ya no es el centro de los estudios de Seguridad ni de las relaciones entre Estados. La amenaza nuclear ha dejado también de ser el centro, y el Estado deja de ser único agente crucial para asegurar la vida de sus ciudadanos. La emancipación y la seguridad son caras de la misma moneda, primando frente al poder y al orden (Booth).

Para definir la Seguridad global, como resultado de la suma de todas las seguridades, hay que tener en cuenta estas nuevas dinámicas. La aparición de Asia central al mercado mundial de la energía como actor independiente desestabilizó el sistema y obligó al resto de participantes a variar sus estrategias para la salvaguarda de sus intereses económicos. Es por tanto una sociedad heterogénea y compleja, en la que no existe, tampoco, un sistema

común de valores aceptado por todos los participantes. Estamos ante un marco cultural heterogéneo. El poder estructural (Strange), el poder blando (Nye), hace acto de presencia frente al poder relacional del pasado, y expresa las consecuencias de la interdependencia, tan manifiestas entre las cinco repúblicas ex soviéticas, e incluso en las relaciones entre cada una de ellas y su ex metrópoli. Los problemas comunes son la Paz y la guerra, la explosión demográfica, el agotamiento de recursos naturales, la degradación medioambiental, la desigualdad en la distribución de la riqueza, o el hambre, la miseria y la opresión, dentro de unos regímenes autoritarios fuertemente apegados en torno a rígidas estructuras de poder. Aquí es donde falla la integración política internacional y la regulación positiva de las normas de actuación. El desequilibrio y la desigualdad son patentes a pesar de los esfuerzos por reducirlos, de forma que la fractura principal se produce entre ricos y pobres, y a muy distintos niveles, tanto mundiales como regionales.

El proceso integrador “nuevorregional” se convierte en una plataforma para expresar la posición frente a sus problemas universales, con sus propias doctrinas, además de suponer el recurso privilegiado de los Estados para revitalizar su protagonismo en un mundo crecientemente transnacional y globalizado. El problema centroasiático es fácilmente identificable, y las soluciones individuales no son nunca efectivas. De ahí la necesidad de la construcción y puesta en práctica de una política distinta. El objetivo es crear un clima internacional favorable a la continuidad de las transformaciones internas que garanticen el crecimiento económico, mejorando así las condiciones de vida de los ciudadanos (Ivanov), tratando de crear lo que se denomina la “diplomacia económica”. Para su desarrollo futuro, además, Rusia ve la necesidad de un nuevo planteamiento estratégico, y vuelve la mirada hacia su dimensión asiática en lo que respecta a su política de Seguridad en Asia central. Se observa de esta forma cómo este escenario descrito es extrapolable, en determinadas condiciones, a otras regiones, a otros espacios geoestratégicos, o incluso a la práctica de las relaciones internacionales.

El despliegue, aunque sólo sea en un estadio muy embrionario, de numerosos procesos integracionistas trata de buscar mecanismos para el mantenimiento de la Seguridad y la Paz sobre la base de contactos bilaterales, en primera instancia, y multilaterales. A pesar de todo no se ha conseguido todavía superar la desconfianza secular de los vecinos de la región. La panoplia de instituciones que corroboran esta dinámica es amplia: desde el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), hasta la Asociación de Naciones de Asia Suroriental (ASEAN) con el Foro Regional de la ASEAN, pasando por otras muchas como el Foro para las Consultas y el Diálogo Permanente entre Asia y Europa (ASEM), la Conferencia para la

Cooperación y las Medidas de Confianza en Asia (CICA), o el Foro Regional de la ASEAN para los Problemas de Seguridad (FRA), entre otras. La relevancia de estas organizaciones y estructuras de Seguridad en Asia central depende de la clase de retos que se analice, de un lado, y de las orientaciones y prioridades de las políticas exteriores de cada país, de otro.

Los niveles que abarca esta investigación y que han de cubrir las prácticas políticas futuras son el local, el nacional, el regional y el global, en ese orden. Las etapas se encuentran en la propia puesta en práctica de la política centroasiática. Desde el Regionalismo informal se pasa al Regionalismo realizado dentro de las organizaciones interestatales que no superan los límites de la región geográfica y que son auspiciados por los mismos protagonistas. Se finaliza en una fase marcada también por las instituciones y organismos multinacionales cuyo denominador común esta vez es que están auspiciados por actores estatales o internacionales externos a esa demarcación geográfica. Incluso los investigadores en posiciones más tradicionales ven el estudio de Seguridad regional como un campo prometedor de estudios hacia el que deben dirigirse nuevos esfuerzos académicos e intelectuales.

BIBLIOGRAFÍA

- ABDUSALYAMOVA, Lola (2002) "NGOs in Central Asia" *Alliance* vol. 7 n° 2 marzo, www.cango.net.kg.
- ADLER, Emmanuel y Peter HAAS (1992) "Conclusión: Epistemic Communities, World Order and the Creation of a Reflective Research Program", *Internacional Organization* (46: 367-390).
- AHRARI, M.E. (1996) "The New Great Game in Muslim Central Asia", Institute for National Security Studies, Washington: National Defense University.
- AKHROMEYEV, S. F. (1987) "The Doctrine of Preventing War, Defending Peace and Socialism" p. 26. *Problemy Myra i Sotzialism*, n° 12, diciembre.
- ALDECOA, Francisco y Noé CORNAGO (1998) "El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 50 n° 1: 59-113.
- ALEXANDROV, M. (1998) "Military relations between Russia and Kazakhstan in the post-soviet era (1992-1997)", p. 10. *Central Asia Monitor*, n°2.
- ALLISON, Roy (2001a) y Lena JONSON (eds.) *Central Asian Security. The New International Context*, Londres: Brookings Institution Press.
- ALLISON, Roy (2001) "Military Forces in the Soviet Succesor States", *Adelphi Paper* n° 280, Londres.
- (2001b) "Conclusion: Central Asian security in the Regional and International Context", en ALLISON y JONSON (eds.) *Central Asian Security The New International Context*, Londres: Brookings Institution Press.
 - (2001c) "Structures and Frameworks for Security Policy Cooperation in Central Asia". en ALLISON y JONSON (eds.) *Central Asian Security The New International Context*, Londres: Brookings Institution Press.
 - (1999) "The Military and Political Security Landscape in Russia and the South", en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute.
 - (1989) "Reasonable Sufficiency and Changes in Soviet Security Thinking". *Segunda Conferencia Internacional 'La Doctrina Militar Soviética en una época de cambio'*, Old Dominion University, Norfolk 25-27 mayo.
- ANDRÉS SANZ, Jesús de (2002) "La Política Exterior Rusa, directrices y condicionantes", *Influencia rusa en su entorno geopolítico*, Monografías del CESEDEN n° 61, Madrid: Ministerio de Defensa.
- ANTHONY, I. (1998) "Economic Dimensions of Soviet and Russian Arms Export", en ANTHONY, I *Russia and the Arms Trade*, Oxford: Oxford University Press.
- ANTONENKO, Oskana (2001) *Putin's Gamble*, Londres: The International Institute for Strategic Studies.
- ARCHIBUGI Daniele (2005) *La democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas*, Madrid: Centro de Investigación para la Paz.
- ARCHIBUGI Daniele y Bengt-Ake LUNDVALL (eds.) (2001) *The Globalizing Learning Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- ARENAL, Celestino del (2007) *Introducción a las Relaciones internacionales* (4ª edición), Madrid: Tecnos.
- (2002) "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política", en VV.AA. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001* (17-85), Madrid: Tecnos/Universidad del País Vasco.
- ARNETT, Robert (1994) "Russia's Military Doctrine", *Military Intelligence*, abril-junio.
- ASOCIACIÓN DE PERIODISTAS EUROPEOS (2001) *Nuevas capacidades de defensa de la Unión Europea*, Actas al XII seminario internacional de la Asociación de Periodista Europeos, Toledo 28 y 29 de junio de 2000, Madrid: Noesis.

- AVICENA, *Tres escritos esotéricos*. Tecnos, Madrid 1998.
- BACON, Edwin (1992) "Military Reform and Soviet Analysis of the 1991 Gulf War", *The Journal of Soviet Military Studies*, vol. 5 n° 2, junio.
- BALDWIN, David A. (ed.) (1993) *Neorealism and Neoliberalism*, Nueva York: Columbia University Press.
- BARBÉ IZUEL, Esther. (2007) *Relaciones Internacionales* (3ª edición), Madrid: Tecnos.
- (2004) "Orden Internacional: ¿uno o varios? Neoimperialismo, caos y posmodernidad", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao: Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco.
 - (1995) *La seguridad en la nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- BEBLER, A. (ed.) (1999) *The Challenge of NATO Enlargement*, Londres: Praeger Publishers.
- BECK, Ulrich (2008) *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós.
- (2006) *La Europa cosmopolita: sociedad y política en la segunda modernidad*, Barcelona: Paidós.
 - (2005) *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Barcelona: Paidós.
 - (2004) *Poder y contrapoder en la era global: la nueva economía política mundial*, Barcelona: Paidós.
 - (2001) "El Mundo después del 11 de septiembre", *El País* 19 de octubre.
- BECQUELIN, N. (2000) "China in the Nineties", *The China Journal*, n° 44, julio.
- BILINSKY, Yaroslav (1999) *Endgame in NATO's Enlargement. The Baltic States and Ukraine*, Londres: Praeger Publishers.
- BILLION, D. (1999) "La Turquie: des illusions au réalisme". *La revue internationale et strategique*, n°34, verano, p. 130.
- BLACK, J.L. (2000) *Russia Faces NATO Expansion. Bearing Gifts or Bearing Arms?* Londres: Rowan and Littlefield.
- BLANCK, Stephen (2001) "The United States and Central Asia", en ALLISON y JONSON (eds.) *Central Asian Security The New International Context*, Londres: Brookings Institution Press.
- BLUTH, Christopher (1995) *The Collapse of the Soviet Military Power*, Londres: Aldershot.
- BOHLEN, Celestine (2000) "Primakov Drops Plan to Seek the Presidency", *International Herald Tribune*, 5 de febrero.
- BOOTH, Ken (1991) "Security in Anarchy: Utopian Realism in Theory and Practice", *International Affairs* 67-3 (527-545).
- BORN, Hans (2002) "Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures", *Working Paper Series* Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) n° 20, Mayo.
- BORNSCHIER, Volker y Christopher CHASE-DUNN (eds.) (1999) *The Future of Global Conflict*, Londres: SAGE Publications.
- BOTTOM, Edgar M. (1986) *Balance of Terror: Nuclear Weapons and the Illusion of Security, 1945-85*, Nueva York: Beacon Publishers.
- BOUNAJEM, M. (2001) "Monde arabe. L'irrésistible de la Russie", *Arabies* febrero.
- BRIERLY (1993) "Mythology or Methodology? Traditions in international theory", *Review of International Studies* (vol. 19 n° 3, julio).
- BULL, Hedley (1980) *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York: Columbia University Press.
- BURGAT, François (2006) *El islamismo en tiempos de al-Qaeda*, Barcelona: Edicions Bellaterra.
- BURTON, John (1990) *Conflict: Resolution and Prevention*, Londres: Macmillan.
- BUZAN, Barry, O. WAEVER y J. DE WILDE (1998) *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder-London: Lynne Rienner.

- BUZAN, Barry (1995) "The timeless wisdom of realism?" en SMITH, S., K. BOOTH y M. ZALEWSKI (eds.) *International Theory: positivism & beyond* (47-65), Cambridge: Cambridge University Press.
- (1992) "Third world regional security in structural and historical perspective" en B. JOB (ed.), *The insecurity dilemma: National security of third world states* (pp. 167-189). Boulder: Lynne Rienner.
 - (1991) *Introducción a los estudios estratégicos*, Madrid: Ediciones Ejército.
 - (1983) *People, states and fear*, Londres: Longman.
- BUZAN, Barry y Gerald SEGAL (1999) *El futuro que viene*, Barcelona: Andrés Bello.
- BUZAN, Barry y Ole WAEVER (2003) *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- CALDUCH CERVERA, Rafael (2008) "Georgia y el futuro del Cáucaso", *ICEI Paper* n° 4.
- (2007) "Conflictos internacionales culturales y violencia terrorista", en VV.AA. *Derechos humanos y conflictos internacionales, Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2006*, Bilbao: Universidad del País Vasco.
 - (1995) *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ciencias Sociales.
 - (1993) *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- CARR, EDWARD. H. (1946) *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Nueva York: St. Martin's Press (en castellano: (2004) *La crisis de los veinte años: una introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madrid: La Catarata).
- CARRERE D'ENCAUSE, Hélène (1992) *El triunfo de las nacionalidades. El fin del Imperio soviético*. Madrid: Rialp.
- CAUDÍN, Carmen (2002) *Rusia diez años después*, Barcelona: Fundación CIDOB.
- CHOMSKY, N. (2000) *El beneficio es lo que cuenta. Neoliberalismo y orden global*, Madrid: Crítica.
- CIMBALA, Stephen J. (ed.) (2001) *The Russian Military into the Twenty-First Century*, Portland, Oregon: Frank Cass Publishers.
- CLARK, I. (2001) *The Post Cold War Order. The Spoils of Peace*, Oxford: Oxford University Press.
- COHEN, Ariel (1996) "Russian Hardliners' Military Doctrine: In Their Own Words", *The Heritage Foundation*, F.Y.I. n° 104, 30 de mayo.
- CONCEPTO NACIONAL DE SEGURIDAD (1997) Decreto Presidencial n° 1300, *Rossiyskaya Gazeta*, 26 diciembre 1997, traducción *SWB Special Supplement*, 15 de enero de 1998.
- CONCEPTO NACIONAL DE SEGURIDAD (1999) Proyecto de 5 de octubre de 1999, *Voennoye Obozrenye* n° 46, 26 de noviembre.
- CONCEPTO NACIONAL DE SEGURIDAD (2000) Decreto Presidencial 14/2000, *Rossiyskaya Gazeta* 18 de enero.
- CONGRESO XXVII DEL PCUS, FEBRERO 1986 (1986) "A Realistic, Comprehensive Assessment-A Program of Communist Creation and Strengthening of the Peace", *Voennaya Mysl* n° 3, marzo.
- CONNELL, R.W. (1990) "The State, Gender, and Sexual Politics", *Theory and Society* (19: 507-544).
- Constitución de Kazajistán*. Fuente: Analysis and Strategic Research Center (ASRC) of the Administration of the President of the Republic of Kazakhstan (1998).
- Constitución de Kirguizistán*. Fuente: UNPAN - United Nations Online Network in Public Administration, (1998).
- Constitución de Tayikistán*. Fuente: UNPAN, United Nations Online Network in Public Administration (1994).
- Constitución de Turkmenistán*. Fuente: Eric W. Sievers and LEEP 1992.
- Constitución de Uzbekistán*. Fuente: Uzbekistan Development Gateway Team 1992.
- COOPER, R. (1996) *The Post-Modern State and the World Order*, Londres: Demos.

- COX, Robert (1996) *Approaches to World Order*, Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- CRANDALL, Maureen S. (2003) *Energy, Economics, and Politics in the Caspian Region: Dreams and Realities*.
- CUDDY Dennis L. y Robert H. GOLSBOROUGH (1993) *The New World Order: Chronology and Commentary*, Vol. I & II, The American Research Foundation, Inc.
- CURZON, George N. (1966) *Persia and the Persian Question* Londres: Frank Cass.
- DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (1998) *El Orden Mundial del Siglo XXI*, Buenos Aires: Ediciones de la Universidad.
- DAVENPORT, Brian A. (1991) "The Orgarkov Ouster. The Development of Soviet Military Doctrine and Civil-Military Relationship in the 1980s" *Journal of Strategic Studies* vol. 14 n° 2, junio.
- DAVIS, M. y C. GRAY (2002) "Weapons of Mass Destruction": en BAYLISS, J., J. WIRTZ, E. COHEN y C. GRAY (eds.) *Strategy in Contemporary World*, Oxford: Oxford University Press: 256-257.
- DEMENTYEV, Valery y Antón SURIKOV (1996) "Reforma del Ejército y Seguridad: Tesis Conceptuales para la Estrategia de Reforma de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa" *Institut Oboronykh Issledovaniy* (INOBI), Instituto de Investigación de la Defensa, Moscú febrero.
- DEVETAK, Richard (1996) "Postmodernism", en BURCHILL, S. y A. LINKLATER (eds.) *Theories in Internacional Relations* (179-209), Londres: Macmillan.
- DICK, Charles J. (1994) "The Military Doctrine of the Russian Federation. *Jane's Intelligence Review*, enero.
- DJALILI, Mohammad-Reza y Thierry KELLNER (2003) *La nueva Asia Central: realidades y desafíos*, Barcelona: Edicions Bellaterra.
- DONNELLY, Jack (2000) *Realism and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- DONNELLY, Thomas (2003) "What's Next?, Preserving American Primacy, Institutionalizing Unipolarity", *National Security Outlook*, American Enterprise Institute, mayo.
- (2003) "There's No Place Like Irak...", *National Security Outlook*, American Enterprise Institute, mayo.
- DOOM, Jacques van(1969) *Armed Forces and Society: Sociological Essays*, La Haya.
- ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos (2002) "Evolución política y estratégica en el Cáucaso y Asia Central y su incidencia en la política exterior rusa", en *Influencia rusa en su entorno geopolítico*, Monografías del CESEDEN n° 61, Madrid: Ministerio de Defensa.
- EVANGELISTA, Matthew (1999) *Unarmed forces: the transnational movement to end the Cold War* Londres: Cornell University Press.
- FALK, R. (1995) *On Humane Governance. Toward a New Global Politics*, Cambridge: Polity.
- FANJUL, Enrique y José MOLERO (cords.) (2002) *Asia: una nueva frontera para España*. Madrid: Editorial Complutense.
- FEIS H. (1970) *From Trust to Terror. The Onset of the Cold War 1945-1950*, Nueva York: Norton.
- FELGENGAUER, Pavel (1995) "Nuevas realidades estratégicas y políticas del continente europeo". *Segodnya* 18 de agosto.
- FINNEGAN, Philip (1998) "Central Asian Nations Consider Nuclear-Free Zone" *Defense News*, octubre 13-19.
- FINNEMORE, Martha (1996) *National Interests in Internacional Society*, Ithaca: Cornell University Press.
- FITZGERALD, Mary C. (1992) "Russia's new Military Doctrine" *RUSI Journal*, vol. 137 n° 5, octubre.

- FRANKEL, J. (1996) "Restarting the Realist Case: An Introduction" *Security Studies* (5, Spring: ix-xx).
- FRIEDRICHS, Jörg (2001) *European Approaches to International Relations Theory*, Londres: Routledge.
- FROMKIN, David (1989) *A Peace to End All Peace. The Fall of the Ottoman Empire and the creation of the Modern Middle East*, Londres: Phoenix Press.
- (1980) "The Great Game in Asia", *Foreign Affaires*, Primavera: 936.
- GADDIS, John L. (1991) "Toward the Post-Cold War World", *Foreign Affairs* (70 Primavera).
- GALTUNG, J. (1969) "Violence, Peace and Peace Research", *Journal of Peace Research* 6(3): 167-191.
- GARCÍA ARGÜELLES, Amador y Adolfo COLOMA CONTRERAS (1994) *Estrategia Soviética*, Madrid: Escuela Superior del Ejército.
- GARCÍA PICAZO, Paloma (1998) *Las Relaciones Internacionales en el siglo XX: la contienda teórica*, Madrid: UNED.
- GARCÍA SEGURA, Caterina y Ángel J. Rodrigo Hernández (eds.) (2008) *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid: Tecnos.
- (2008) *Los límites del proyecto imperial. Estados Unidos y el orden internacional del siglo XXI*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- GARNETT, Sherman W. Alexander RAHR y Koji WATANABE (2000) *The New Central Asia. In Search of Stability*. Nueva York: The Trilateral Comisión.
- GILPIN, Robert (1996) "No One Loves a Political Realist", *Security Studies* (5, Spring: 3-26).
- (1986) "The Richness of the Tradition of Political Realism", en KEOHANE, Robert O. (ed.) *Neorealism and Its Critics*, Nueva York: Columbia University Press.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen (2002a) "La democracia y el mercado como modelos foráneos en Rusia", en *Influencia rusa en su entorno geopolítico*, Monografías del CESEDEN, nº 61, Madrid: Ministerio de Defensa.
- (2002b) "Los conflictos de minorías nacionales en los Estados sucesores de la URSS", en *Rusia: conflictos y perspectivas*, Monografías del CESEDEN, nº 43, Madrid: Ministerio de Defensa.
- GORBACHOV, Mikhaïl (1987) *Perestroika*, París: Flammarion.
- (1986) *Discurso del Secretario General del PCUS en el XXVII Congreso*, febrero.
- GOURÉ, L. (1988) "A New Soviet Military Doctrine: Reality or Mirage?" p. 28. *Strategic Review*, Vol. 16, nº 3, verano.
- GRACHOV, Pavel (1992) "La reforma de las Fuerzas Armadas Rusas" *Boletín Informativo del CESEDEN*, Madrid: Ministerio de Defensa.
- GRASA, Rafael (1993) "La seguridad europea en 1992: Conceptos en expansión e instituciones interdependientes", *Anuario Internacional CIDOB 1992*, Barcelona: Fundación CIDOB.
- GRIFFITHS, Martin (1999). *Fifty Key Thinkers in International Relations*, Londres: Routledge.
- (1992) *Realism, Idealism and International Politics: A Reinterpretation*, Londres: Routledge.
- Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, ONU (2004) "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos". Informe del Grupo de alto nivel, recurso electrónico en www.un.org.
- GUZZINI, Stefano (1998) *Realism in international relations and international political economy: the continuing story of a death foretold*, Londres: Routledge.
- HAAS, Richard (1998), *The Reluctant Sheriff. The United States after the Cold War*, Washington: The Brookings Institution.
- HALLIDAY, Fred (2002) *Las Relaciones Internacionales en un mundo en transformación*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- (2001) *The world at 2000. Perils and Promises*, New York: Palgrave.

- (1986) *The Making of the Second World War*, Londres: Verso.
- HANSEN, L (2000) "The Little Mermaid's Secret Security Dilemma and the Absence of Gender in the Copenhagen School", *Millenium Journal of International Studies* 28 (2): 285-306.
- HARMAN, G. (1996) "Moral Relativism, en G. HARMAN y J. THOMSON (Eds.) *Moral Relativism and Moral Objectivity*, Cambridge, MA: Blackwell.
- HARPVIKEN, Kristian Berg (2003) Afghanistan: From Buffer State to Battleground-to Bridge between Regions?, en HENTZ James y Morten BOÅS (eds.) *New and Critical security and Regionalism*, Hampshire: Ashgate Publishing.
- HASENCLEVER, Andreas, Peter MAYER y Volker RITTBERGER (2000) *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HASSNER, Pierre (1995) *La Violence et la Paix*, París: Editions Esprit
- HELD, David (2005) *Un pacto global: la alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, Madrid: Taurus.
- (2004) *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge: Polity Press.
- (2002) *Transformaciones globales : política, economía y cultura*, México: Oxford University Press.
- (1997) *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona: Paidós.
- HELD, D., Anthony G. MCGREW, D. GOLDBLATT, D. y J. PERRATON (1999) *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- HELD, David y Anthony G. MCGREW (2003) *Globalización - Antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona (Paidós).
- HENTZ James y Morten BOÅS (eds.) (2003) *New and Critical security and Regionalism*, Hampshire: Ashgate Publishing.
- HERZ, John (1976) *The Nation-State and the Crisis of World Politics: Essays on Internacional Politics in the Twentieth Century*, Nueva York: D. McKay.
- (1951) *Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities*, Chicago: University of Chicago Press.
- HETTNE B. (2003) "Security Regionalism in Europa and South Asia", en HENTZ James y Morten BOÅS (eds.) *New and Critical security and Regionalism*, Hampshire: Ashgate Publishing.
- (ed.) (1995) *International Political Economy. Understanding Global Disorder* (1-30), Halifax, Nova Scotia/Londres: Fernwood Publishing/Zed Books.
- (1993) "Neomercantilism: The Pursuit of Regiones", *Conflict and Cooperation*, Vol 28, pp. 211-32.
- (1990) *Development Theory and the Three Worlds*, pp. 250- 54, Harlow: Longman.
- HETTNE, B. A. INOTAI y O. SUNKEL (eds.) (2000) *The New Regionalism and the Future of Security*, London: Palgrave.
- HIRSH, Michael (2002) "El mundo de Bush", *Foreign Affairs en español* (vol. otoño-invierno).
- HIRST, P. y G. THOMPSON, (1999) *Globalization in Question*, McGraw-Hill.
- HOBBS, Thomas (1980) *Leviatán*, edición de C. Moya y Antonio Escotado, Madrid: Editora Nacional.
- HOBSON, John M. (2000) *The State and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HOLSTI, K.J. (1998) "Scholarship in an Era of Anxiety", en DUNNE, T, M. COX y K. BOOTH (eds.) *The Eighty Years Crisis: International Relations 1919-1999*, pp. 85-115, Nueva York: Cambridge University Press.
- HORSMAN, Stuart (2001) *Water in Central Asia: Regional Cooperation or Conflict?*, Brookings Institution Press, Londres.

- HOUGH, Peter (2004) *Understanding Global Security*, Londres: Routledge.
- HORSMAN, Stuart (2001) "Water in Central Asia: Regional Cooperation or Conflict?", en *Central Asian Security The New International Context*, Londres: Brookings Institution Press.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1997) *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona: Paidós.
- (1957/1985) *The soldier and the state*, Boston, MA: The Belknap Press.
- HURRELL, Andrew (1996) "Vattel: Pluralism and Its Limits", en CLARK, Ian e Iver NEUMANN (eds.) *Classical Theories of International Relations* (233-255), Londres: Macmillan Press.
- HUYSMANS, J. (1998) "Revisiting Copenhagen: Or, on the creative development of a security studies agenda in Europe", *European journal of international relations*, 4(4) (479-505).
- HYMAN, A. (1992) *Afghanistan under Soviet Domination 1964-91*, Nueva York: Macmillan.
- ICISS. *The Responsibility To Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. P. XI, recurso electrónico www.iciss.ca.
- INGRAM, Edward (1981) *Commitment to Empire: Prophecies of the Great Game in Asia 1797-1800*, Oxford: Clarendon Press.
- (1979) *The Beginnings of the Great Game in Asia 1828-1834* Oxford: Clarendon Press.
- IVANOV, Igor (2002) *La nueva diplomacia rusa. Diez años de política exterior*, Madrid: Alianza Editorial.
- JANE'S INTELLIGENCE REVIEW (1999) Entrevista al Ministro de Asuntos Exteriores, Igor Ivanov, junio 1999.
- JANOWITZ, Morris (1960) *The Professional Soldier: a Social and Political Portrait*, EEUU: Free Press.
- JARVIS, Darryl (1993) "Postmodernism: A Critical Typology", *Politics and Society* (26-1: 85-142).
- JONSON, Lena (2004) *Vladimir Putin and Central Asia. The Shaping of Russian Foreign Policy*, Nueva York: I.B. Tauris.
- (2001) "Russia and Central Asia". *Central Asian Security The New International Context*, Londres: Brookings Institution Press.
- KAGAN, Robert (2003) "Americans are from Mars, Europeans are from Venus" *Sunday Times News Review* (2 febrero: 1-2).
- (2002) "Power and Weakness", *Policy Review* (nº 113, junio).
- KALDOR, Mary, Helmut ANHEIER y Marlies GLASIUS (eds.) (2001) *Global Civil Society: An Answer to War*, Oxford/Nueva York: Oxford University Press.
- KANT, Immanuel (2002) *Sobre la paz perpetua*, Madrid: Alianza Editorial.
- KATZENSTEIN, Peter J. (1996), "Introduction: Alternative Perspectives on National Security", en KATZENSTEIN (ed.) *The Culture of National Security* (1-32), Nueva York: Columbia University Press.
- KEGLEY, Charles W. y Eugene R. WITKOPF (2001) *World Politics: Trends and Transformation*, Boston: Bedford/St. Martin's..
- KELLNER, T. (1996) "La chine et les républiques d'Asie centrale: de la défiance au partenariat", *CEMOTI*, nº 22, Julio-diciembre.
- KENNAN, George F. (1954) *American Diplomacy, 1900-1950*, Nueva York: New American Library.
- KENNEDY, Paul (1994) *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona: Plaza & Janés.
- (1993) *Hacia el Siglo XXI*, Barcelona: Plaza & Janés.
- (1989) *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York: Vintage Books.
- KEOHANE, R. O. y Joseph S. NYE (1988) *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- (1986) "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", en KEOHANE, R. O. (ed.) *Neorealism and Its Critics* (158-203), Nueva York: Columbia University Press.
- KINDLEBERGER, Charles P. (1985) *La crisis económica, 1929-1939*, Barcelona: Crítica.
- KISSINGER, Henry (1994) *Diplomacia*, Barcelona: Ediciones B.
- KOLKO, G. y J. KOLKO (1972) *The Limits of Power: The World and United States Foreign Policy 1945-1954*, Nueva York: Harper & Row.
- KRAMER, H. (2000) *A Changing Turkey. The Challenge in Europe and the United States* Washington: Brooking Institution Press.
- KRASNER, Stephen D. (1978) *Defending the Nacional Interests*, Princeton: Princeton University Press.
- KRISTOL, Irving (1995) *Neo-Conservatism. The Autobiography of an Idea*, Chicago: Ivan R. Dee Publishers.
- (1983) *Reflections of a neoconservative: looking back, looking ahead*, Nueva York: Basic Books (en castellano: (1986) *Reflexiones de un neoconservador*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- KRUGMAN, P. (1994) "Competitiveness, a Dangerous Obsession". *Foreign Affairs*. (73: 28-44).
- KUGLER, Richard L. (1996) *Enlarging NATO. The Rusia Factor*, Santa Monica (EEUU): Rand.
- LAFEVER, W. (1991) *America, Russia and the Cold War 1945-1990*, Nueva York: McGraw-Hill.
- LAQUEUR, W. (1990) "Reflection on the Erradication of Terrorism", en C. KINGSLEY (Ed.) *International Terrorism. Characteristics, Causes, Controls*, Nueva York: St. Martins Press: 207-212.
- LIBISZEWSKI, S. (2001) "What Is an Environmental Conflict?" ENCOP Paper n° 1: 6, en Stuart HORSMAN *Water in Central Asia: Regional Cooperation or Conflict?*, Londres: Brookings Institution Press.
- LIPPMANN, Walter (1943) *US Foreign Policy*, London: Hamish Hamilton.
- LO, Bobo (2003) *Vladimir Putin and The Evolution of Russian Foreign Policy*, Blackwell Publishing, Londres.
- LOBOV, V.N. (1993) *Moskovskie Novosti*, n° 5, 31 de enero (en Marqués 2001).
- LOCKE, John (2003) *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (1690), traducción y prólogo de Carlos Mellizo, Madrid: Alianza Editorial.
- LORTIE, Marc (2005) "La Responsabilidad de Proteger y la Reforma de la ONU: El compromiso de Canadá", Mesa redonda sobre la reforma de la ONU, Madrid: FRIDE.
- LOWENTHAL, Abraham F. (1986) "Conclusiones tentativas" (7 y ss), en G. O'DONNELL, P. SCHMITTER y L. WHITEHEAD *Transitions from Authoritarian Rule* Vol IV, John Hopkins University Press, Baltimore.
- LUBIN, Nancy (1999) "New Threats in Central Asia and the Caucasus. An Old Story with a New Twist". *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute.
- LYNCH, Doy (2002) *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS*, Londres: MacMillan Press Ltd.
- MAALOUF, Amin (2002) *Samarqanda*, Madrid: Alianza Editorial.
- MALASENKO, Alexei (2001) "Islam in central Asia". *Central Asian Security The New International Context*, Londres: Brookings Institution Press.
- MALLEY, William (2002) *The Afganistán Wars*, Nueva York : Palgrave Macmillan.
- MANGLANO, Percival (2003) "Los Neoconservadores" *Revista del Grupo de Estudios Estratégicos* (Colaboraciones n° 18, 10 de septiembre), en www.gees.org.
- MANIGART P. (2001) "Public Opinión and European Defense", Special Eurobarometer 146. www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/ebs_146.
- MANNING, Robert (2000) *The Asian energy factor: myth and dilemmas of energy, security and the Pacific future*, Nueva York: Palgrave.

- MAQUIAVELO, Nicolás (1988) *El príncipe*, edición de Ana Martínez Arancón, Madrid: Tecnos.
- MARCANO, Claudia Sisco y Oláguer CHACÓN MALDONADO (2004) “Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad” *Revista Venezolana de Ciencia Política* vol.25 enero (125-146).
- MARQUÉS RODILLA, José Luis (2001) *Análisis de la Política de seguridad de la Federación Rusa*, Máster en Seguridad y Defensa UCM-CESEDEN, Madrid.
- MARQUINA BARRIO, Antonio et al (2002). *¿Es posible una política de seguridad común?*, Mesa redonda, Madrid: Universidad Francisco de Vitoria.
- MASTUONDO, Michel (1999) “A Realist View: Three Images of the Coming International Order” en HALL, J. A. y T.V. PAUL (eds.) *International Order and the Future of World Politics* (19-41), Cambridge: Cambridge University Press.
- MEARSHEIMER, John J. (2005) “Hans Morgenthau and the Iraq war: realism versus neo-conservatism”, *openDemocracy Ltd.*
- (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York: WW Norton.
 - (1995) “A realist Reply”, *International Security* 20 Summer (82-93).
 - (1994/95) “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, n. 19.
- MENON Rajan; Yuri FEDOROW. y Ghia NODIE (eds.) (1999) *Russia, The Caucasus and Central Asia. The 21st Century Security Environment*, Nueva York: East West Institute.
- (1999) “The Security Environment in the South Caucasus and Central Asia. Concept, Setting and Challenges”. En *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute.
 - (1999) y Hendrik SPRUIT “The Limits of Neorealism: Understanding Security in Central Asia”. En *Review of International Studies*.
- MESA, Roberto (1992) *La nueva Sociedad Internacional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- MILNER, Anthony (2003) *Region, Security and the Return of History*, Singapur: Singapore Institute of Southeast Asian Studies.
- MOCHALOV, Vladimir (Mayor General) (2002) *The Russian Federal Border Service: Lessons for Planning and Establishing Border Security Systems*. Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series n° 5 marzo.
- MORGENTHAU, Hans J. (1993) *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (sexta edición revisada por Kenneth W. THOMSON), Boston: Mc Graw-Hill (en castellano: MORGENTHAU, Hans J. (1986) *Política entre naciones: la lucha por el poder y la paz* (edición revisada por Kenneth W. THOMSON), Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
- (1990) *Escritos sobre política internacional*, Madrid: Tecnos.
 - (1946) *Scientific Man Versus Power Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- MORILLAS BASSEDAS, Pol (2006) “Génesis y evolución de la expresión seguridad humana” *Revista CIDOB d’Afers internacionals* (74: 47-58).
- MUELLER, John (1995) *Quiet Cataclysm: Reflections on the Recent Transformation of World Politics*, Nueva York: Harper Collins.
- (1989) *Retreat from Doomsday. The Obsolescence of Major War*, Nueva York: Basic Books.
- MYERS Jaffe A. y R.A. MANNING (2001) “Russia, Energy and the West”, en *Survival*, vol. 43, n° 2 Verano.
- NEUMANN, Iver B. y Ole WAEVER (1977) *The future of International Relations. Masters in the Making?*, Londres: Routledge.
- NIEBUHR, Reinhold (1932) *Moral Man and Immoral Society*, Nueva York: Charles Scribner’s Sons.
- NIKITIN, Alexander (ed.) (2002) *Democratic Control over the Military Sphere in Russia and the CIS*. DCAF Geneva, y Center for Political and International Studies, Moscow.

- NOVA, Javier (2005) "El poder simbólico de las naciones" *Documentos DT 35/2005*, Madrid: Fundación Real Instituto Elcano.
- NYE, Joseph (2002) *The Paradox of American Power*, Nueva York: Oxford University Press.
- (1990) *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, Nueva York: Basic Books.
- OFICINA DE INFORMACIÓN Y PRENSA DE LA OTAN (1998) *Manual de la OTAN* (Edición conmemorativa del 50 aniversario de la OTAN), Bruselas, mayo.
- ODOM, William E. (1988) "Soviet Military Doctrine". pp. 114-134. *Foreign Affairs*, invierno.
- OLCOTT, Martha B. (2001) "Central Asia: Common Legacies and Conflicts". *Central Asian Security The New International Context*, Londres: Brookings Institution Press.
- OROZCO, Gabriel. (2002) "El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (72: 161-180).
- OROZCO, José Luis (2002) *El Siglo del Pragmatismo Político*, México: Fondo de Cultura Económica.
- PADDOCK, W. y P. PADDOCK (1967) *Famine 1975! America's Decision: Who Will Survive?* Boston: Little Brown & Co.
- PAIN, Emil A. (1999) *Contagious Ethnic Conflicts and Border Disputes Along Russia's Southern Flank*, Nueva York: East West Institute.
- PALACIO DE OTEYZA, Vicente (2003-2004) "La imagen imperial del nuevo orden internacional: ¿es esto realismo político?" *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, nº 64.
- PEÑAS ESTEBAN F. J. (1997) *Occidentalización, fin de la guerra fría y relaciones internacionales*, Madrid: Alianza Editorial.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2006) "El concepto y uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgo", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (76: 59-77).
- PÉREZ-PRAT DURBÁN, Luis "Sociedad civil y seguridad colectiva" Madrid: FRIDE.
- PERNI, Orietta (2001) "Migraciones y seguridad societal en el área mediterránea", *Scripta Nova* 94(1): agosto, Universidad de Barcelona.
- PODVIG, Pavel (Ed.) (2001) *Russian Strategic Nuclear forces*, Boston Massachusetts: The MIT Press.
- PRINS, G. (2002) *The Heart of War. On Power, Conflict and Obligation in the Twenty-first Century*, Londres: Routledge.
- PROJECT FOR THE NEW AMERICAN CENTURY (2000) *Rebuilding America's. Strategy, Forces and Resources for a New Century*, septiembre.
- Proyecto de Doctrina Militar y Desarrollo de las Fuerzas Armadas 1990. Stratégique*, Vol. 56, nº 4, 1992.
- Proyecto de Doctrina Militar Rusa 1992. Doctrina Militar 1992 Osnovnye Polozheniya Voennoi Doktrina Rossiiskoi Federatsiya, Voennaya Mysl* traducido al inglés en *Fundamentals of Russian Doctrine*, mayo de 1992. *Joint Publications Research Service*, mayo de 1992.
- Proyecto de Doctrina Militar 1993. Osnovnye Polozheniya Voennoi Doktrina Rossiiskoi Federatsiya, Rossiiskoye Vesti*, 18 noviembre 1993. En *Detailed Account on Military Doctrine Basic Provisions of the Military Doctrine of the Russian Federation*, FBIS-CE, 19 de noviembre de 1993.
- Proyecto de Doctrina Militar de 1999, Krasnaya Zvezda* (Estrella Roja) 9 de octubre de 1999.
- QUADIR, Fahimul (2003) "Civil Society and Informal Regionalism in South Asia: The Prospects for Peace and Human Security in the Twenty-First Century", en HENTZ James y Morten BOÄS (eds.) *New and Critical security and Regionalism*, Hampshire: Ashgate Publishing.
- RASHID, Ahmed (2002) *Jihad: The Rise of Militant Islam in Central Asia*. Yale University Press.
- (2000): *Taliban: Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, New Haven: Yale University Press.
- ROBERTSON, G. (2000) *Crimes Against Humanity: The Struggle for Global Justice*, Hardmonsworth: Penguin.
- ROE, P. "Misperception and Ethnic Conflict: Transylvania's Societal Security Dilemma", *Review of International Studies* 28 (1): 57-74.

- ROSENAU, James N. (1997) *Along the Domestic Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ROTHSCHILD, Emma (1995) "What is Security?" *Daedalus*, (Vol. 124 Summer: 53-98).
- ROMEA RODRÍGUEZ, Antonio (2002) "Rusia y los países musulmanes", en *Influencia rusa en su entorno geopolítico*, Monografías del CESEDEN, nº 61, Madrid: Ministerio de Defensa.
- ROY, Oliver (1998) *La nueva Asia Central o la fabricación de naciones*, Madrid: Sequitur.
- (2003) *Después del 11 de Septiembre: Islam, antiterrorismo y orden internacional*, Barcelona: Edicions Bellaterra.
- RUGGIE, John Gerard (1998) *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalisation*, Londres: Routledge.
- RUMER, Bom (2002) *The Powers in Central Asia*, Londres: The International Institute for Strategic Studies, *Surmaal*.
- RUSSETT, B. y ONEAL, J. (2001) *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence and International Organizations*, Nueva York: Norton.
- SAINZ GSELL, Nora (2008) *Minorías Europa Central y Oriental: conflictividad y gestión internacional en posguerra fría*, Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida.
- (1998) *La OSCE en la Europa post-bipolar: un estudio sobre la gestión de conflictos en el espacio exsoviético*, Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.
- SALOMÓN GONZÁLEZ, Mónica (2002) "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, nº 56.
- SANAHUJA PERALES, José A. (2008) "La Sociedad Internacional. Entre la hegemonía y el cosmopolitismo", en MARCUELLO SERVÓS, Carmen y Andrés GARCÍA INDA (coords.) *Conceptos para pensar el siglo XXI*, Madrid: La Catarata.
- (2008b) "¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional", en VV.AA. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2007*.
- SANAHUJA PERALES, José Antonio y Christian FRERES (coords.) (2006) *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona: Icaria.
- SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio (2002) "La inserción internacional de la economía rusa", en *Influencia rusa en su entorno geopolítico*, Monografías del CESEDEN nº 61, Madrid: Ministerio de Defensa.
- SÁNCHEZ CANO, Javier (1999) *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS).
- SÁNCHEZ DAVID, Rubén y Federmán Antonio RODRÍGUEZ MORALES *Seguridad, democracia y seguridad democrática*, Argentina: Centro de Estudios Políticos Internacionales Universidad del Rosario.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Rafael (2002) "Influencia internacional de la postura militar rusa", en *Influencia rusa en su entorno geopolítico*, Monografías del CESEDEN nº 61, Madrid: Ministerio de Defensa.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio (2002) "Una cara oscura del Derecho Internacional: Logística, defensa y terrorismo internacional", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- SCHLESINGER, A. (1967) "The Origins of the Cold War", *Foreign Affairs* (46-1: 22-52).
- SCHMID A. (1983) *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature*, Amsterdam: North Holland Publishing.
- SCHOLTE, Jan Aart (1997) "Global Trade and Finance", en BAYLIS, J. y S. SMITH (eds.) *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations* (429-447), Oxford: Oxford University Press.
- SCHWARZENBERGER (1951) *Power Politics: A Study fo International Society*, Londres: Stevens.

- SCHWELLER (1997) "New Realist Research on Alliance: Refining, Not Refuting, Waltz's Balancing Proposition", *American Political Science Review* (91, December: 927-930).
- SEBASTIÁN, L. (2002) *Un mundo por hacer. Claves para comprender la globalización*, Madrid: Trotta.
- SERRA, Francesc (2005) *Rusia: la otra potencia europea*, Barcelona: CIDOB.
- SEN, A. (2007) *Identidad y violencia: La ilusión del destino*, Buenos Aires: Katz.
- (1999) "Democracy as a Universal value", *Journal of Democracy* 10(3): 3-17.
- SHEPTYCK, James (2002) *Postmodern Power and Transnational Policing: Democracy, the Constabulary Ethic and the Response to Global (In)Security*. Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- SIKKING, Katharyn (1993) "Human Rights, Principled-issue Networks and Sovereignty in Latin America", *International Organization* (47: 411-441).
- SINGER, P. (2001) "Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and its Ramifications for International Security", *Internacional Security* 26 (3) Invierno 2001/02: 186-220.
- SIMES, D. K. (1999) *After the Collapse: Russia seeks its place as a great power*, Nueva York: Simon & Schuster.
- SIPRI Year Book 2001 (2002) Oxford: Oxford University Press.
- SIPRI Year Book 2005, (2006) Oxford: Oxford University Press.
- SMITH, Michael J. (1986) *Realist Thought from Weber to Kissinger*, Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- SOKOV, Nikolai. (2004) "Russia's 2000 Military Doctrine", *NTI Center of Nonproliferation Studies*, Julio, www.nti.org.
- (1999) "An overview of the Draft Russian Military Doctrine", *Center for Non Proliferation Studies*, octubre.
- SPRUYT, Hendrik and Laurent Ruseckas (1999) "Economic and Energy in the South. Liberal Expectations Versus Likely Realities", en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute.
- SREERAM, Claudia (2003) "September 11 in International Relations Theory", *Kashmir Herald* (vol. 2 n°8), en www.kashmiri-pandit.org.
- STOCKHAY, Win y Paul VAN DER VELDE (2001) *Asian-European perspectives: developing the ASEM process*, Richmond Virginia: Curzon.
- STRANG, Davis (1996) "Contested Sovereignty: The Social Construction of Colonial Imperialism", en BIERSTEKER, Thomas y Cynthia WEBER (eds.) *State Sovereignty as Social Construct* (22-49), Cambridge: Cambridge University Press.
- STRANGE, Susan (1994) *Status and Markets*, Londres: Pinter.
- SUNY, Ronald Grigor (1999) "Souther Tears: Dangerous Opportunities in the Caucasus and Central Asia", en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute.
- TAIBO, Carlos (2000) *La explosión soviética*, Madrid: Espasa.
- (1993) *Las fuerzas armadas en la crisis del sistema soviético*, Madrid: La Catarata.
- (1993) *La Unión Soviética (1917-1991)*, Madrid: Síntesis.
- TAN ENG BOK, Georges (1992) *Projet de Doctrine Militaire et Developpement des Forces Armées: le Passe Soviétique et le Present Russe. Stratégique*, vol. 56, n° 4.
- TICKNER, A. (2001) *Gendering World Politics. Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*, Nueva York: Columbia University Press.
- (1988) "Hans Morgenthau's Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation", *Millenium* (17-3: 429-440).
- TOUCHARD, Jean (1994) *Historia de las ideas políticas* (1ª edición 1961), Madrid: Tecnos.
- TSYGANOV, Andrei P. (1997) *Russia's Fereign Policy*, Lobdres: Rowan & Littlefield Publishers.

- TURBYVILLE, Graham (2002) *Flashpoints in Central Asia: Sources of Tension and Conflict: Drug and Weapons Trafficking*, Washington: US Institute of Peace USIP.
- TUCÍDIDES (2004) *Historia de la Guerra del Peloponeso*, edición de Francisco Romero Cruz, Madrid: Cátedra.
- (1952) *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Madrid: Biblioteca Clásica Hernando.
- ULLMAN, R. (1983) "Redefining Security", en *Internacional Security* (8-1: 29-153).
- VATTEL, Emer (1964) *The law of nations*, Nueva York: Ocean Publications, traducción de la edición de 1758 realizada por Charles F. Fenwick.
- VV:AA. (2005) *Yearbook of International Organisations 2005/2006*, Múnich: K.G. Saur Verlag GmbH.
- VV:AA. (2002) *Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI. Conclusiones del XXXIX Curso Monográfico. CESEDEN, Ministerio de Defensa. Madrid.*
- WAEVER, O., B. BUZAN, M. KELSTRUP y P. LAMAITRE (1993) *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Londres: Pinter.
- Waever, O. (2000) "Security agendas: old and new, and how to survive them", ponencia del taller *The traditional and the new security agenda: Inferences for the third world* septiembre: Buenos Aires.
- (1999) "The rise and fall of the interparadigm debate", en Smith, S., K. Booth y M. Zalewsky (eds.) *Identity...Europe*, Londres: Pinter.
- (1991) "The Renaissance of Security Studies", *Internacional Studies Quarterly* 35-2 (211-239).
- WALTERS, Trevor (1993) "The New Russian Army One Year On, Hopes and Fears". En *Jane's Intelligence Review*, julio.
- WALTZ, Kenneth (1988) *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- (1979) *Theory of Internacional Politics*, Nueva York: Random House (en castellano: (1988) *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
- (1970) "The Myth of Nacional Interdependence", en KINDLEBERGER, Charles P. (ed.) *The Internacional Corporation* (222), Cambridge, Massachussets: MIT Press.
- WARREN, Mary A. (1985) *Gendericide: the Implications of Sex Selection*, Totowa (EEUU): Rowman and Littlefield.
- WAYMAN y DIEHL (1994) "Realism Reconsidered: The Realpolitik Framework and its Basic Propositions", en WAYMAN y DIEHL *Reconstructing Realpolitik*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- WEBER, Cynthia (1995) *Simulating Sovereignty*, Cambridge: Cambridge University Press.
- WEISBRODE, K. (2001) "Central Eurasia: Prize or Quicksand?" *The International Institute for Strategic Studies -Adelphi Paper* n° 338, Londres.
- WENDT, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (1994) "Colletive identity formation and the international state", en *American Political Science Review* 88 (384-96).
- (1992) "Anarchy is what States Make of it: The Social Constructions of Power Politics", *International Organization*, Vol. 46, 2, Primavera, 391-425.
- (1987) "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", *International Organization* (41-3: 335-370).
- WIGHT, Martin (1991) *International theory: the three traditions*, Leicester: University Press for the Royal Institute of International Affairs.
- WIRTZ, J. (2002) "A New Agenda for Security and Strategy?", en BAYLIS, J., J. WIRTZ, E. COHEN y C. GRAY (eds.) *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies* (309-327), Oxford: Oxford University Press.

- WOLFORTH, W. (1999) "The Stability of a Unipolar World", *International Security*. (vol. 24 n° 1 verano).
- YAZOV, D. T. (1989) "On Soviet Military Doctrine", p. 4. *RUSI Journal*, invierno.
- ZAGORSKI, Andrei V. (1999) "Traditional Russian Security Interests in The Caucasus and Central Asia. Perceptions and Realities", en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute.
- ZHANTIKIN, Timur (1999) "The Nuclear Infrastructure in Kazakhstan: Implications for Safeguards and Security", en: *The Monitor: Nonproliferation, Demilitarization, and Arms Control* (version online), Vol 5, No 3.
- ZOLO, Danilo (2000) *Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial*, Barcelona: Paidós.
- ZUBAREVITCH, Natalia V. y Yuri Fedorov (1999) "Russian-Southern Economic Interaction. Partners or Competitors". *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute.
- ZVIAGELSKAIA, Irina D. y Vitali Naumkin (1999) "Non-Traditional Threats, Challenges, and Risks in the Former Soviet South", en *Russia, The Caucasus and Central Asia*, Nueva York: East West Institute.

REFERENCIAS INTERNET

INSTITUCIONES

CANFWZ www.reachingcriticalwill.org/political/nwfz/CANFWZ.htm

CEI..... www.minsk.by

CIA..... www.cia.gov

CICA..... www.kazakhembus.com/index.html

CICA..... www.mfa.kz/english/cica.htm

CSTO..... www.cis.minsk.by/russian/atc/atc_home.htm

Departamento de Estado EEUU usinfo.state.gov

EURASEC www.evrazes.com

FORO SHANGHAI www.sectsko.org

GUAM..... www.guam.org.ua/en.phtml

IAEA..... www.iaea.org

Kazajistán (Gobierno) en.government.kz

Kirguizistán (Gobierno)..... www.gov.kg

OSCE..... www.osce.org

OTAN PfP..... www.nato.int/pfp/pfp.htm

Parlamento Europeo www.europarl.eu.int

Tayikistán (Presidente). www.prezident.tj/eng/index_eng.htm

Turkmenistán..... www.dmoz.org/Regional/Asia/Turkmenistan

Unión Europea..... europa.eu/index_es.htm

UNO www.un.org

Uzbekistán (Gobierno)..... www.gov.uz/en

CENTROS DE INVESTIGACIÓN

American Enterprise Institute for public Policy Research www.aei.org/favicon.ico

Americans for Victory Over Terrorism..... www.avot.org

Centre for European Reform CER (Londres)..... www.cer.org.uk

Center for Security Policy www.centerforsecuritypolicy.org

Center for Strategic and International studies www.csis.org

Conflict Studies Research Centre www.da.mod.uk/csrc
 Deutsche Gesellschaft für Asuwärtigke Politik (Berlín)..... www.dgap.org
 Eurasian Home Anal. Res..... www.eurasianhome.org
 Fundación CIDOB (Barcelona)..... www.cidob.org
 Georg Soros Found www.soros.org
 Global Security www.globalsecurity.com
 Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la sécurité www.grip.org
 Grupo de Estudios Estratégicos www.gees.org
 International Institute for Strategic Studies (Londres) www.iiss.org
 International Relations and Security Network (Zurich)..... www.isn.ethz.ch
 Institut Français des Relations Internationales www.ifri.org
 Institut International d'Études Stratégiques IIES www.strategicsinternational.com
 Institut de Relations Internationales et Strategiques..... www.iris-france.org
 Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE) selene.uab.es/_cs_iuee/
 Institute for Security Studies – EU ISS-EU (París) www.iss-eu.org
 Jewish Institute for National Security Affairs www.jinsa.org
 Open Society Institute..... www.osi.am
 Perry Castaneda Map Collection U. Austin www.lib.utexas.edu/maps/asia.html
 Project for the New American Century..... www.newamericancentury.org
 Real Instituto Elcano (Madrid) www.realinstitutoelcano.org
 Stockholm International Peace Research Institute www.sipri.org
 Taiwán Security Research www.taiwansecurity.org
 The European Policy Centre (Bruselas) www.theepc.be

MEDIOS ELECTRÓNICOS

BBC World service www.bbc.co.uk/worldservice
 BBC Digital..... www.bbc.co.uk/digital
 CIA Worldfact Book www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/
 El Mundo digital www.elmundo.es
 El País Digital..... www.elpais.es
 Eurasianet..... www.eurasianet.org
 Eurasianews eurasianews.com
 IHT Digital www.iht.com
 Izvestia..... www.izvestia.ru
 News Central Asia www.newscentralasia.net/
 Pravda ingles english.pravda.ru
 Radio Europe Radio Liberty www.rferl.org
 Reuterrs www.reuters.com
 The Associated Press..... www.ap.org
 The Guardian Digital..... www.guardian.co.uk
 The Independent Digital..... www.independent.co.uk
 The Washington Post..... www.washingtonpost.com
 The Times of Central Asia..... www.timesca.com
 The Wall street Journal..... www.wsj.com
 The Weekly Standard..... www.weeklystandard.com
 The National Interest www.nationalinterest.org
 The Asia Times On line www.atimes.com/atimes/Central_Asia.html

APÉNDICES:

Tratados de Seguridad firmados por las repúblicas de Asia central (textos legales):

- A. CANWFZ (Central Asia Nuclear Weapon Free Zone) Tratado para la creación de una Zona Libre de Armamento Nuclear en Asia central.**
- B. CSTO (Collective Security Treaty Organisation) Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent.**
- C. SCO (Shanghai Cooperation Organisation) Organización para la Cooperación de Shanghai.**

Entrevista:

- D. Entrevista al embajador de la República de Kazajistán en España, Nurlan Danenov.**

A. CANWFZ (Central Asia Nuclear Weapon Free Zone) Tratado para la creación de una Zona Libre de Armamento Nuclear en Asia central.

TREATY ON A NUCLEAR-WEAPON-FREE ZONE IN CENTRAL ASIA

The Parties to this Treaty,

Guided by the Almaty Declaration of the Heads of State of the Central Asian States adopted on 28 February 1997; the Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the five States of the region adopted at Tashkent on 15 September 1997; the United Nations General Assembly resolutions and decisions 52/38 S of 9 December 1997, 53/77 A of 4 December 1998, 55/33 W of 20 December 2000, 57/69 of 22 November 2002, 58/518 of 8 December 2003, 59/513 of 3 December 2004 and 60/516 of 8 December 2005, entitled "Establishment of a nuclear-weapon-free zone in Central Asia", and the Communiqué of the Consultative Meeting of Experts of the Central Asian Countries, the Nuclear-Weapon States and the United Nations adopted at Bishkek on 9 July 1998,

Stressing the need for continued systematic and consistent efforts to reduce nuclear weapons globally, with the ultimate goal of eliminating those weapons, and of general and complete disarmament under strict and effective international control, and *convinced* that all states are obliged to contribute to that end,

Convinced that a Central Asian Nuclear-Weapon-Free Zone will constitute an important step toward strengthening the nuclear non-proliferation regime, promoting cooperation in the peaceful uses of nuclear energy, promoting cooperation in the environmental rehabilitation of territories affected by radioactive contamination, and enhancing regional and international peace and security,

Believing that a Central Asian Nuclear-Weapon-Free Zone will help to promote the security of Central Asian States, particularly if the five Nuclear-Weapon States, as recognized under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons of 1968 (hereafter referred to as the NPT) adhere to the accompanying Protocol on security assurances, *Recognizing* that a number of regions, including Latin America and the Caribbean, the South Pacific, South-East Asia and Africa, have created nuclear-weapon-free zones, in which the possession of nuclear weapons, their development, production, introduction and deployment as well as use or threat of use, are prohibited, and *striving* to broaden such regime throughout the planet for the good of all living things,

Reaffirming the obligations set out in the NPT, the Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, adopted by the 1995 Review and Extension Conference of the Parties to the NPT, and the Final Document of the 2000 Review Conference of the Parties to the NPT, as well as the principles and objectives set out in the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty of 1996 (hereafter referred to as the CTBT),

Have decided to establish a nuclear-weapon-free zone in Central Asia and *have agreed* as follows:

Article 1

Definitions and Usage of Terms

For the purposes of this Treaty and its Protocol:

- (a) The "Central Asian Nuclear-Weapon-Free Zone" includes: the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Republic of Tajikistan, Turkmenistan and the Republic of Uzbekistan;
- (b) "Nuclear weapon or other nuclear explosive device" means any weapon or other explosive device capable of releasing nuclear energy, irrespective of the military or civilian purpose for which the weapon or device could be used. The term includes such a weapon or device in unassembled or partly assembled forms, but does not include the means of transport or delivery of such a weapon or device if separable from and not an indivisible part of it;
- (c) "Stationing" means implantation, emplacement stockpiling, storage, installation and deployment;
- (d) "Nuclear material" means any source material or special fissionable material as defined in Article XX of the Statute of the International Atomic Energy Agency (hereinafter referred to as the IAEA), as amended from time to time by the IAEA;
- (e) "Radioactive waste" means any radioactive material, i.e. any substance containing radionuclides, that will be or has already been removed and is no longer utilized, at activities and activity concentrations of radionuclides greater than the exemption levels established in international standards issued by the IAEA;
- (f) "Facility" means:
 - (i) a reactor, a critical facility, a conversion plant, a fabrication plant, a reprocessing plant, an isotope separation plant or a separate storage installation; or
 - (ii) any location where nuclear material in amounts greater than one effective kilogram is customarily used.

Article 2

Application of the Treaty

- a) The scope of application of a Central Asian Nuclear-Weapon-Free Zone is defined exclusively for the purposes of this Treaty as the land territory, all waters (harbors, lakes, rivers and streams) and the air space above them, which belong to the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Republic of Tajikistan, Turkmenistan and the Republic of Uzbekistan;
- b) Nothing in this Treaty shall prejudice or in any way affect the rights of any Central Asian States in any dispute concerning the ownership of or sovereignty over lands or waters that may or may not be included within this zone.

Article 3

Basic Obligations

1. Each Party undertakes:

(a) Not to conduct research on, develop, manufacture, stockpile or otherwise acquire, possess or have control over any nuclear weapon or other nuclear explosive device by any means anywhere;

(b) Not to seek or receive any assistance in research on, development, manufacture, stockpiling, acquisition, possession or obtaining control over any nuclear weapon or other nuclear explosive device;

(c) Not to take any action to assist or encourage the conduct of research on, development, manufacture, stockpiling, acquisition or possession of any nuclear weapon or other nuclear explosive device;

(d) Not to allow in its territory:

(i) The production, acquisition, stationing, storage or use, of any nuclear weapon or other nuclear explosive device;

(ii) The receipt, storage, stockpiling, installation or other form of possession of or control over any nuclear weapon or other nuclear explosive device;

(iii) Any actions, by anyone, to assist or encourage the development, production, stockpiling, acquisition, possession of or control over any nuclear weapon or other nuclear explosive device.

2. Each Party undertakes not to allow the disposal in its territory of radioactive waste of other States.

Article 4

Foreign Ships, Aircraft, and Ground Transportation

Without prejudice to the purposes and objectives of this Treaty, each Party, in the exercise of its sovereign rights, is free to resolve issues related to transit through its territory by air, land or water, including visits by foreign ships to its ports and landing of foreign aircraft at its airfields.

Article 5

Prohibition of Testing of Nuclear Weapons or Other Nuclear Explosive Devices

Each Party undertakes, in accordance with the CTBT:

(a) Not to carry out any nuclear weapon test explosion or any other nuclear explosion;

(b) To prohibit and prevent any such nuclear explosion at any place under its jurisdiction or control;

(c) To refrain from causing, encouraging, or in any way participating in the carrying out of any nuclear weapon test explosion or any other nuclear explosion.

Article 6

Environmental Security

Each Party undertakes to assist any efforts toward the environmental rehabilitation of territories contaminated as a result of past activities related to the development, production or storage of nuclear weapons or other nuclear explosive devices, in particular uranium tailings storage sites and nuclear test sites.

Article 7

Use of Nuclear Energy for Peaceful Purposes

No provision of this Treaty shall prejudice the rights of the Parties to use nuclear energy for peaceful purposes.

Article 8

IAEA Safeguards

Each Party undertakes:

- (a) To use for exclusively peaceful purposes the nuclear material and facilities which are within its territory, under its jurisdiction, or under its control anywhere;
- (b) To conclude with the IAEA and bring into force, if it has not already done so, an agreement for the application of safeguards in accordance with the NPT (INFCIRC/153 (Corr.)), and an Additional Protocol (INFCIRC/540 (Corr.)) not later than 18 months after the entry into force of this Treaty;
- (c) Not to provide: (i) source or special fissionable material or (ii) equipment or material especially designed or prepared for the processing, use or production of special fissionable material, to any non-nuclear-weapon State, unless that State has concluded with the IAEA a comprehensive safeguards agreement and its Additional Protocol referred to in paragraph (b) of this article.

Article 9

Physical Protection of Nuclear Material and Equipment

Each Party undertakes to maintain effective standards of physical protection of nuclear material, facilities and equipment to prevent its unauthorized use or handling or theft. To that end, each Party undertakes to apply measures of physical protection to nuclear material in domestic use, transport and storage, to nuclear material in international transport, and to nuclear facilities within its territory at least as effective as those called for by the Convention on Physical Protection of Nuclear Material of 1987 and by the recommendations and guidelines developed by the IAEA for physical protection.

Article 10
Consultative Meetings

The Parties agree to hold annual meetings of their representatives, on a rotating basis, as well as extraordinary meetings, at the request of any Party, in order to review compliance with this Treaty or other matters related to its implementation.

Article 11
Settlement of Disputes

Disputes between the Parties involving the interpretation or application of this Treaty shall be settled through negotiations or by other means as may be deemed necessary by the Parties.

Article 12
Other Agreements

This Treaty does not affect the rights and obligations of the Parties under other international treaties which they may have concluded prior to the date of the entry into force of this Treaty.

The Parties shall take all necessary measures for effective implementation of the purposes and objectives of this Treaty in accordance with the main principles contained therein.

Article 13
Reservations

This Treaty shall not be subject to reservations.

Article 14
Signature and Ratification

(a) This Treaty shall be open for signature at Semipalatinsk, the Republic of Kazakhstan, by all States of the Central Asian Nuclear-Weapon-Free Zone: the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Republic of Tajikistan, Turkmenistan and the Republic of Uzbekistan.

(b) This Treaty shall be subject to ratification.

Article 15
Entry into Force and Duration

(a) This Treaty shall enter into force 30 days after the date of the deposit of the fifth instrument of ratification.

(b) This Treaty shall be of unlimited duration.

Article 16
Withdrawal from the Treaty

- (a) Any Party may, by written notification addressed to the Depositary, withdraw from the Treaty if it decides that extraordinary events, related to the subject-matter of this Treaty, have jeopardized its supreme national interests. Such notification shall include a statement of the extraordinary events it regards as having jeopardized its supreme national interests.
- (b) Withdrawal shall take effect 12 months after the date of receipt of the notification by the Depositary, who shall circulate such notification to all Parties to the Treaty and to the signatories of the Protocol.

Article 17
Amendments

- (a) Any amendment to this Treaty, proposed by a Party, shall be circulated by it to all Parties and submitted to the Consultative Meeting at least 90 days before the Meeting.
- (b) Decisions on the adoption of such an amendment shall be taken by consensus of the Parties.
- (c) An amendment so adopted shall enter into force for all Parties after receipt by the Depositary of the instrument of ratification of this amendment from all Parties.

Article 18
Depositary

- (a) This Treaty shall be deposited with the Kyrgyz Republic, which is hereby designated as Depositary of this Treaty.
- (b) The Depositary shall, *inter alia*:
- (i) Provide an opportunity to sign this Treaty and its Protocol and receive instruments of ratification of this Treaty and its Protocol;
 - (ii) Register this Treaty and its Protocol pursuant to Article 102 of the Charter of the United Nations;
 - (iii) Transmit certified copies of this Treaty and its Protocol to all Parties and to all Parties to its Protocol, and notify them of signatures and ratifications of this Treaty and its Protocol.

In witness whereof, the undersigned, being duly authorized, have signed this Treaty.

Done at Semipalatinsk, the Republic of Kazakhstan, this eighth day of September, two thousand six, in one copy in the English and Russian languages, both texts being equally authentic.

PROTOCOL

The Parties to this Protocol,

Recalling the Almaty Declaration of the Heads of State of the Central Asian States adopted on 28 February 1997; the Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the five States of the region adopted at Tashkent on 15 September 1997; the United Nations General Assembly resolutions and decisions 52/38 S of 9 December 1997, 53/77 A of 4 December 1998, 55/33 W of 20 December 2000, 57/69 of 22 November 2002, 58/518 of 8 December 2003, 59/513 of 3 December 2004 and 60/516 of 8 December 2005, entitled "Establishment of a nuclear-weapon-free zone in Central Asia"; and the Communiqué of the Consultative Meeting of Experts of the Central Asian Countries, the Nuclear-Weapon States and the United Nations adopted at Bishkek on 9 July 1998,

Convinced of the need to take all steps in achieving the ultimate goal of a world entirely free of nuclear weapons and that all States are obliged to contribute to that end,

Striving therefore to support the establishment of a Nuclear-Weapon- Free Zone in Central Asia,

Have agreed as follows:

Article 1

Negative Security Assurances

Each Party to this Protocol undertakes not to use or threaten to use a nuclear weapon or other nuclear explosive device against any Party to the Treaty.

Article 2

Not Contributing to Violations

Each Party to this Protocol undertakes not to contribute to any act that constitutes a violation of the Treaty or of this Protocol by Parties to them.

Article 3

Effect of Treaty Amendments

Each Party to this Protocol undertakes, by written notification to the Depositary, to indicate its acceptance or otherwise of any alteration to its obligation under this Protocol that may be brought about by the entry into force of amendments to the Treaty pursuant to Article 17 of the Treaty.

Article 4
Signature

This Protocol shall be open for signature by the French Republic, the People's Republic of China, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America.

Article 5
Ratification

This Protocol shall be subject to ratification.

Article 6
Duration of and Withdrawal from the Protocol

- (a) This Protocol is of a permanent nature and shall remain in force indefinitely;
- (b) Any Party to this Protocol may, by written notification addressed to the Depositary, withdraw from this Protocol if it decides that extraordinary events, related to the subject-matter of this Protocol, have jeopardized its supreme national interests. Such notification shall include a statement of the extraordinary events it regards as having jeopardized its supreme national interests;
- (c) Withdrawal shall take effect 12 months after the date of receipt of the notification by the Depositary, who shall circulate such notification to all Parties to the Treaty and to the signatories of this Protocol.

Article 7
Entry into Force

This Protocol shall enter into force for each Party to this Protocol on the date of its deposit with the Depositary of its instrument of ratification or on the date of entry into force of the Treaty, whichever is later.

**RULES OF PROCEDURE TO IMPLEMENT ARTICLE 10 OF THE TREATY
ON A NUCLEAR-WEAPON-FREE ZONE IN CENTRAL ASIA
CONSULTATIVE MEETINGS OF THE PARTIES TO THE TREATY ON A
NUCLEAR-WEAPON-FREE ZONE IN CENTRAL ASIA**

1. Consultative Meetings

Pursuant to Article 10 of the Treaty on a Nuclear-Weapon-Free Zone in Central Asia the Parties shall hold annual meetings or extraordinary meetings in order to review compliance with the Treaty or other matters related to its implementation.

2. First Consultative Meeting

2.1 The first annual consultative meeting shall take place no later than 2 months after the entry into force of the Treaty.

2.2 The first annual consultative meeting will take place in Dushanbe, the Republic of Tajikistan.

2.3 At the end of the first annual meeting, the Parties shall decide on the venue and date of the next annual meeting.

3. Extraordinary Consultative Meeting

3.1 Extraordinary consultative meetings shall be convened, at the request of any Party to the Treaty, whenever that motion is seconded by two other Parties.

3.2 The motion to convene an extraordinary consultative meeting shall be transmitted through, diplomatic channels, by the initiating Party to the Party acting as Host at that time, with an explanation of the need to convene it.

3.3 The Host Party clears the holding of the meeting with all other Parties within 10 days since the receipt of the motion to convene such a meeting.

4. Duration of Consultative Meetings

The duration of consultative meetings shall be normally no more than 3 days unless the Parties decide otherwise.

5. Composition of Delegations

5.1 An official delegation of the Party shall consist of the head of the delegation (or an authorized official) and his/her advisors.

5.2 The names of the members of the official delegation and the accompanying officials are communicated by the Parties to the Host Party through, diplomatic channels, normally no later than 10 days before the start of the meeting.

5.3 The composition of official delegations sent to attend consultative meetings shall not exceed the “1+3” formula.

6. The Host Party's functions and responsibilities as Chair

6.1 The Host Party, through its representative, chairs annual and extraordinary consultative meetings.

6.2 The Host Party acts as Chair until the next annual meeting.

6.3 Throughout that period, the designated Depository of the Treaty is responsible for any communications related to the implementation of Article 10 of the Treaty.

7. Decision Making

7.1 Each Party shall have one vote.

7.2 Decisions of consultative meetings shall be taken by consensus.

7.3 Decisions adopted by the Parties are reflected in the outcome documents signed by the heads of official delegations of the Parties (or authorized officials). Documents adopted at consultative meetings constitute a mandatory annex to the outcome documents.

7.4 The outcome documents are prepared in the Russian and, if needed, in the English languages.

8. Observers

With the consent of the Parties to the Treaty, the five Nuclear-Weapon States, as recognized under the NPT, as well as representatives of relevant international organization may be invited to attend annual as well as extraordinary consultative meetings as observers.

9. Working languages

English and Russian will be the working languages of annual meetings or extraordinary meetings.

10. Reporting

At the conclusion of the Consultative Meeting, the Host Country prepares a record in the Russian and, if needed, in the English languages. With the consent of all Parties to the Treaty, the record may be transmitted to all interested international organizations as well as to the observers attending the meeting.

11. Cost Sharing

The cost of holding of annual or extraordinary meetings, except transportation and accommodation, shall be borne by the Host Country

B. CSTO (Collective Security Treaty Organisation) Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent.

CHARTER OF THE COLLECTIVE SECURITY TREATY ORGANIZATION

The State-Parties of the Treaty on Collective Security of 15 May 1992 (henceforth referred to as Treaty),

acting in strict accordance with its obligations under the Charter of the United Nations (UN) and the decisions of the Security Council of the UN, and based upon the universally acknowledged principles of international law;

striving to create favourable and stable conditions for the overall development of the Treaty State-Parties and guaranteeing their security, sovereignty as well as territorial integrity; confirming their adherence to the goals and principles of the Treaty and to international agreements and decisions that are taken in its framework;

determined to develop and deepen military-political cooperation in the interests of guaranteeing and strengthening national, regional and international security;

put before themselves the goal to continue and enhance tight and broad friendly relations in the fields of foreign policy, the military and military-technological issues, and also in the sphere of opposing trans-national challenges and threats to the security of nations and people;

acting upon the intent to increase the effectiveness of the activities in the framework of the Treaty

have agreed on the following:

Chapter I

Establishment Of The Collective Security Treaty Organization

Article 1

The State-Parties of the Treaty establish the international regional Collective Security Treaty Organization (henceforth referred to as Organization).

Article 2

The provisions of the Treaty and international agreements as well as decisions of the Council on Collective Security that have been taken in the development of the Treaty are obligations for the member-states of the Organization (henceforth, referred to as member-states) and for the Organization itself.

Chapter II

Goals & Principles

Article 3

The goals of the Organization are the strengthening of peace, international and regional security and stability, protection - on a collective basis - of the independence and the territorial integrity and sovereignty of the member-states. In order to accomplish these goals the member-states give priority to political resources.

Article 4

In its activities the Organization cooperates with states which are not members of the Organization and maintains relations with international intergovernmental organizations active in the field of security. The Organization contributes to the formation of a just, democratic world-order, based on the universal principles of international law.

Article 5

The Organization operates based upon deep respect for the independence, the voluntary participation and the equality of rights and obligations of the member-states. It also acts on the basis of non-interference in affairs that are subject to the national jurisdiction of the member-states.

Article 6

This Charter does not affect the rights and obligations of the member-states with respect to other international agreements in which the member-states participate.

Chapter III

Direction Of Activities

Article 7

In order to accomplish the goals of the Organization, the member-states take joint measures to establish - within its framework - an effective system of collective security, to set up coalition (regional) armed troops (forces) and organs to control these, to develop the military infrastructure, preparation of military personnel and specialists for the armed forces and to supply them with the necessary armaments and military technological equipment.

The State-Parties take decisions on the deployment on its territories of armed troops (forces), objects of the military infrastructure of states, who are not members of the Organization after the conduct of immediate consultation (agreement) with the other member-states. 05/09 J H Saat 14

Article 8

The State-Parties coordinate and unite their efforts in the struggle against international terrorism and extremism, against illegal trade in narcotics, psychotropic substances or arms, against organized trans-national crime, illegal migration and other threats to the security of member-states.

The State-Parties will implement their activities in these directions – also - in close cooperation with all interested states and international inter-governmental organizations under the aegis of the UN.

Article 9

The State-Parties will agree and coordinate their foreign-policy on international and regional security problems – also - by making use of the consultative mechanisms and procedures of the Organization.

Article 10

The State-Parties take measures to develop the Treaty's legal base, that provides the regulations for the functioning of the collective security system and to harmonize national legislation on issues, such as defence, military development and security.

Chapter IV

The Bodies Of The Organization

Article 11

The bodies of the Organization are:

- a: the Council on Collective Security (henceforth referred to as Council)
- b: the Council of Ministers of Foreign Affairs (henceforth referred to as CMFA)
- c: the Council of Ministers of Defence (henceforth referred to as CMD)
- d: the Committee of Secretaries of the Security Councils (henceforth referred to as CSSC)

The Secretariat of the Organization (henceforth referred to as Secretariat) is the Organization's body that is permanently operational.

The functions and order of work of the above mentioned bodies is regulated by this Charter and also by individual Provisions that are confirmed by the Council.

Article 12

The decisions of the Council, the CMFA, the CMD and the CSSC on issues, with the exception of procedural matters, are taken on the basis of consensus.

Any of the member-states has one vote during voting. The order of voting, including on procedural issues, is regulated by the Rules of procedure of the bodies of the Organization, that are confirmed by the Council. **05/09** The Collective Security Treaty Organization 15

Decisions of the Council and decisions taken in its implementation by the CMFA, the CMD, and the CSSC are obligations for the member-states and will be implanted in the order established by national legislation.

Article 13

The Council is the highest body of the Organization.

The Council reviews principal issues concerning the activities of the Organization and takes decisions aimed at the accomplishment of its goals and tasks. It also guarantees the coordination and joint action of member-states to accomplish these objectives.

The Council consists of the heads of the member-states.

Sessions of the Council may be attended by ministers of foreign affairs, ministers of defence, the secretaries of the security councils of the member-states, the Secretary-General of the Organization and invited parties.

The Council has the right to set up permanent or ad hoc working groups or subsidiary bodies of the Organization.

The Chairman of the Council (henceforth referred to as Chairman) is the head of state of the country on whose territory the given session of the Council is taking place, unless the Council decides otherwise. The powers and obligations of the Chairman remain in place until the next session of the Council takes place.

If the Chairman is not able to fulfil his functions, a new Chairman will be elected for the remaining period.

In the period in between Council sessions, the Permanent Council with the Organization (henceforth referred to as Permanent Council) deals with the coordination of interaction between the member-states, during the implementation of decisions taken by the bodies of the Organization.

The Permanent Council consists of Authorized Representatives (henceforth referred to as AUR) that are assigned by the member-states in correspondence with the Provision confirmed by the Council.

Article 14

The CMFA is the consultative and executive body of the Organization on issues dealing with the coordination of interaction between the member-states in the field of foreign policy.

Article 15

The CMD is the consultative and executive body of the Organization on issues dealing with the coordination of interaction between the member-states in the field of defence policy, military development and military-technological cooperation. **05/09 J H Saat 16**

Article 16

The CSSC is the consultative and executive body of the Organization on issues dealing with the coordination of interaction between the member-states in the field of their national security interests.

Chapter V

Secretariat

The Secretariat is responsible for the organizational, information, analytical and consultative actions necessary for the activities of the bodies of the Organization.

The Secretariat - in interaction with the Permanent Council - prepares drafts of the decisions and other documents of the Organization.

The Secretariat consists of citizens of the member-states on the basis of quota (functionaries) that are proportionate to the size of the contribution of the member-states to the budget of the Organization and also of citizens, who are hired on the basis of an employment contract (co-worker).

The functions, the order of formation and work of the Secretariat are defined by the corresponding Provision confirmed by the Council.

The Secretariat is located in the city of Moscow, Russian Federation. The conditions of the presence of the Secretariat on the territory of the Russian Federation are regulated on the basis of a corresponding international agreement.

Article 18

The Secretary-General of the Organization (henceforth referred to as Secretary-General) is the highest administrative functionary of the Organization and is the head of the Secretariat.

The Secretary-General is appointed by decision of the Council for the duration of three years from among citizens of the member-states on the proposal of the CMFA.

The Secretary-General is accountable to the Council and participates in the sessions of the Council, of the CMFA, of the CMD, the CSSC and the Permanent Council.

The Secretary-General, in accordance with decisions of the Council, coordinates the compilation of drafts of corresponding proposals and documents of the bodies of the Organization. The Secretary-General also establishes working relations with other

international intergovernmental organizations and states that are not members of the Organization.

The Secretary-General is the Depositary with regard to this Charter and other international agreements and documents that were reached in the framework of the Organization. **05/09**
The Collective Security Treaty Organization 17

Chapter VI

Membership

Membership of the Organization is open to any state that shares its goals and principles and that is willing to take upon itself the obligations contained in this Charter and in other valid agreements and decisions that exist in the framework of the Organization.

The decision on admittance to the Organization is taken by the Council.

Each member-state has the right to withdraw from the Organization. After it has dealt with its obligations in the framework of the Organization, such a state will submit an official notification on its withdrawal to the Depositary of the Charter, not later than 6 months before the date of withdrawal.

The order of admittance and withdrawal from the Organization is defined by the corresponding Provision, confirmed by the Council.

Article 20

In case of non-fulfilment by a member-state of the provisions of this Charter, the decisions of the Council and of other bodies of the Organization, the Council can suspend its participation in the activities of the bodies of the Organization.

In case of continued non-fulfilment by the member-state with regard to the stated obligations, the Council may decide on its expulsion from the Organization.

Decisions on these issues in relation to a given member-state are taken without regard for its vote.

The order of suspension of participating of a member-state in the activities of the Organization or its expulsion from the Organization is defined by the corresponding Provision that has been confirmed by the Council.

Chapter VII

Observers

Article 21

The status of observer with the Organization can be granted to a state that is not a member of the Organization and also to an international organization, in reaction to an official

written request sent to the Secretary-General. The Council decides on the allocation, the suspension or the annulment of the status of observer.

The participation of observers in the sessions and meetings of the bodies of the Organization is regulated by the Rules of procedure of the bodies of the Organization.
05/09 J H Saat 18

Chapter VIII

Legal Capacity, Privileges & Immunities

Article 22

The Organization has on the territory of each member-state the legal capacity necessary for the accomplishment of its goals and tasks.

The Organization can cooperate with non-member states and uphold relations with international intergovernmental organizations that are active in the field of security. It can come to international agreements with these parties, aimed at the establishment and development of such a cooperation.

The Organization has the legal rights of a juridical person.

Article 23

The privileges and the immunities of the Organization are defined by the corresponding international agreement.

Chapter IX

Financing

Article 24

The financing of the activities of the Secretariat is done at the expense of the budget of the Organization.

The budget of the Organization is based upon the individual contributions of the state-members that have been confirmed by the Council.

The budget of the Organization does not have a deficit.

The draft budget of the Organization for each budget year is compiled by the Secretariat in agreement with the member-states and in accordance with the Provision on the Order of formation and implantation of the budget of the Organization. The budget of the Organization is confirmed by the Council.

The member-states are independently responsible for the expenses incurred with the participation of its representatives and experts in meetings and sessions of the bodies of the

Organization and other events that are conducted in the framework of the Organization, and also for the expenses related with the activities of the AUR.

Article 25

If a state-member does not comply with its obligation to pay its debts with regard to the budget of the Organization within two years, the Council will decide on the suspension of the rights of citizens of that state to apply for quota vacancies in the framework of the Organization and also on the deprivation of the rights to vote in the bodies of the Organization until the debt has been fully paid off. **05/09** The Collective Security Treaty Organization 19

Chapter X

Concluding Provisions

This Charter is subject to ratification and will enter into force on the date that the Depositary will receive the last written notification on ratification from the states that have signed.

The Charter can - with the agreement of all member states - be updated with changes and annexes, which will be contained in separate Protocols.

The Protocols of changes and annexes to the Charter will be an integral part of the Charter and will enter into force according to the order established by Article 27 of this Charter.

Reservations to the Charter are not admissible.

Any discussions regarding the interpretation and the application of the provisions of this Charter will be decided by consultation and negotiations between the interested state-members. In case it proves to be impossible to come to agreement on this issue, the matter will be referred to the Council for review.

Article 28

The official and working language of the Organization is Russian.

Article 29

This Charter will be registered with the Secretariat of the UN in correspondence with the provisions of article 102 of the United Nations Charter. Completed in Kishinev [Moldova] on 7 October 2002, in one authentic copy in Russian. The original is kept by the Depositary, who will send a certified copy to all states that have signed this Charter.

NOTES:

The Charter entered into force on 18 September 2003.

The CSTO was registered with the UN on 26 December 2003 on the rights of a regional international organization. 05/09 The Collective Security Treaty Organization 20

Published By: Defence Academy of the United Kingdom Conflict Studies Research Centre

C. SCO (Shanghai Cooperation Organisation) Organización para la Cooperación de Shanghai.

DECLARATION ON ESTABLISHMENT OF SHANGHAI COOPERATION ORGANISATION

The heads of state of the Republic of Kazakhstan, the People's Republic of China, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, the Republic of Tajikistan and the Republic of Uzbekistan,

Highly appraise the positive role played by the "Shanghai Five", in the five years since its founding, in promoting and deepening mutual trust, relations of friendship and good-neighborliness among the member states, consolidating regional security and stability and facilitating common development;

Unanimously recognise that the founding and development of the "Shanghai Five" have conformed to the post cold-war historic trend that mankind aspires to peace and development, shown the great potentiality of peaceful and friendly coexistence, unity and cooperation realized through mutual respect and confidence by countries with different civilization backgrounds and traditional cultures;

Point out, in particular, that the two agreements signed by the five heads of state of the Republic of Kazakhstan, the People's Republic of China, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation and the Republic of Tajikistan respectively in Shanghai in 1996 and in Moscow in 1997, on confidence-building in the military sphere in border areas and on mutual reduction of military forces in the border areas, and the summary documents signed during their meetings in Alma-Ata (1998), Bishkek (1999), Dushanbe (2000), have made important contributions to preserving regional and world peace, security and stability, greatly enriched contemporary diplomatic and regional cooperation practices and exerted extensive and positive influence in the international society;

Firmly believe that against a background of the rapid development of the process of political multipolarisation and information globalisation in the 21 st century, it is conducive to the member states more effectively jointly making use of the opportunities and replying to the new challenges and threats;

And hereby solemnly declare:

1. The Republic of Kazakhstan, the People's Republic of China, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, the Republic of Tajikistan and the Republic of Uzbekistan have founded the Shanghai Cooperation Organisation (SCO).

2. The purposes of the SCO are: strengthening mutual trust and good-neighborly friendship among the member states; encouraging effective cooperation among the member states in political, economic and trade, scientific and technological, cultural, educational, energy, communications, environment and other fields; devoting themselves jointly to preserving and safeguarding regional peace, security and stability; and establishing a democratic, fair and rational new international political and economic order.

3. The SCO shall hold a formal meeting of heads of state of the member states a year, hold meetings of heads of government regularly; the meetings shall be held in rotation among the member states. With a view to expanding and strengthening cooperation in all

fields, in addition to the established meeting mechanisms for the leaders of the relevant departments, new meeting mechanisms may be set up in accordance with circumstances, and permanent and temporary expert groups may be formed to study work plans and proposals for further developing cooperation.

4. The "Shanghai Spirit" formed during the "Shanghai Five" process, with "mutual trust, mutual benefit, equality, consultation, respect for multicivilisations, striving for common development" as its basic contents, has been precious treasure accumulated in the cooperation among the countries of the region in recent years. This spirit should be carried forward so that it will become the norm governing relations among the SCO member states in the new century.

5. The SCO member states shall abide by strictly the purposes and principles of the Charter of the United Nations, mutually respect independence, sovereignty and territorial integrity, not interfere in each other's internal affairs, not use or threaten to use force against each other, adhere to equality and mutual benefit, resolve all problems through mutual consultations and not seek unilateral military superiority in contiguous regions.

6. The SCO has been evolved on the basis of the two agreements signed respectively in 1996 in Shanghai and in 1997 in Moscow on confidence-building in the military sphere in the border areas and on mutual reduction of military forces in border areas. Its cooperation has been expanded to political, economic and trade, cultural, scientific and technological, and other areas. The principles embodied in the above-mentioned agreements have determined the basis of the mutual relations among the SCO member states.

7. The SCO adheres to the principle of non-alignment, does not target any other country or region, and is open to the outside. It is ready to develop various forms of dialogue, exchanges and cooperation with other countries, international and regional organisations. On the basis of consensus, it shall admit as its new members those countries which recognise the cooperation purposes and tasks within the framework of the organisation, the principles expounded in Article 6 of the this declaration and other articles, and whose joining will facilitate the realisation of cooperation.

8. The SCO sets special store by and makes all necessary efforts to ensure regional security. The member states will cooperate closely to implement the Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism, including setting up an Antiterrorist Center of the SCO in Bishkek. Moreover, relevant multilateral cooperation documents will be formulated to restrain illegal weapons and narcotics smuggling, illegal immigration and other criminal activities.

9. The SCO will make use of the huge potential and extensive opportunities in the mutually beneficial cooperation in economic and trade fields among its member states, strive to enhance further development of both bilateral and multilateral cooperation among the member states and plurality of this cooperation. For this purpose, a negotiating process on trade and investment facilitation will be initiated within the framework of the SCO to formulate an outline of long-term, multilateral economic and trade cooperation and relevant documents will be signed.

10. The SCO member states will strengthen their consultations and coordination of activities in regional and international affairs, support and cooperate with each other closely on major international and regional issues, and jointly promote and consolidate peace and

stability of the region and the world. In the current international situation, it is of particular significance to preserve global strategic balance and stability.

11. To coordinate the cooperation of the departments in charge of the SCO member states and organise their mutual collaboration, a National Coordinators Council of the SCO member states is hereby set up and foreign ministers of the SCO member states will approve the council's temporary rules to regulate its activities.

The heads of state instruct the National Coordinators Council, on the basis of this declaration and the documents signed by the heads of state of the "Shanghai Five", to start drafting the Charter of the Shanghai Cooperation Organisation which, among other things, shall clearly enunciate the purposes, goals and tasks of future cooperation of the SCO, the principle and procedures for the admission of new members, legal effect of the decisions made and the way to conduct mutual coordination with other international organisations. The document will be signed at the 2002 meeting of heads of state.

Summarising the past and looking forward into the future, the heads of state firmly believe that the founding of the SCO marks the entry into a brand new development phase for the cooperation of the member states. This is in conformity with the trend of the times, the realities of this region and the fundamental interests of the peoples of the member states.

June 15, 2001, Shanghai

CHARTER OF SHANGHAI COOPERATION ORGANISATION

The People's Republic of China, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, the Republic of Tajikistan and the Republic of Uzbekistan being the founding states of the Shanghai Cooperation Organisation (hereinafter SCO or the Organisation),

Based on historically established ties between their peoples;

Striving for further enhancement of comprehensive cooperation;

Desiring to jointly contribute to the strengthening of peace and ensuring of security and stability in the region in the environment of developing political multi-polarity and economic and information globalization;

Being convinced that the establishment of SCO will facilitate more efficient common use of opening possibilities and counteracting new challenges and threats;

Considering that interaction within SCO will promote the realisation of a huge potential of goodneighborliness, unity and cooperation between States and their peoples;

Proceeding from the spirit of mutual trust, mutual advantage, equality, mutual consultations, respect for cultural variety and aspiration to joint development that was clearly established at the meeting of heads of six States in 2001 in Shanghai;

Noting that the compliance with the principles set out in the Agreement between the People's Republic of China, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation and the Republic of Tajikistan on Strengthening Confidence in the Military Field in the Border Area of 26 April, 1996, and in the Agreement between the People's Republic of China, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation and the Republic of Tajikistan on Mutual Reductions of Armed Forces in the Border Area of 24 April, 1997, as well as in the documents signed at summits of heads of the People's Republic of China, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, the Republic of Tajikistan and the Republic of Uzbekistan in the period from 1998 to 2001, has made an important contribution to the maintenance of peace, security and stability in the region and in the world;

Reaffirming our adherence to the goals and principles of the Charter of the United Nations, other commonly acknowledged principles and rules of international law related to the maintenance of international peace, security and the development of goodneighborly and friendly relations, as well as the cooperation between States;

Guided by the provisions of the Declaration on the Creation of the Shanghai Cooperation Organisation of 15 June, 2001,

Have agreed as follows:

Article 1 Goals and Tasks

The main goals and tasks of SCO are:

to strengthen mutual trust, friendship and goodneighborliness between the member States;

to consolidate multidisciplinary cooperation in the maintenance and strengthening of peace, security and stability in the region and promotion of a new democratic, fair and rational political and economic international order;

to jointly counteract terrorism, separatism and extremism in all their manifestations, to fight against illicit narcotics and arms trafficking and other types of criminal activity of a transnational character, and also illegal migration;

to encourage the efficient regional cooperation in such spheres as politics, trade and economy, defense, law enforcement, environment protection, culture, science and technology, education, energy, transport, credit and finance, and also other spheres of common interest;

to facilitate comprehensive and balanced economic growth, social and cultural development in the region through joint action on the basis of equal partnership for the purpose of a steady increase of living standards and improvement of living conditions of the peoples of the member States;

to coordinate approaches to integration into the global economy;

to promote human rights and fundamental freedoms in accordance with the international obligations of the member States and their national legislation;

to maintain and develop relations with other States and international organisations;

to cooperate in the prevention of international conflicts and in their peaceful settlement;

to jointly search for solutions to the problems that would arise in the 21st century.

Article 2

Principles

The member States of SCO shall adhere to the following principles:

mutual respect of sovereignty, independence, territorial integrity of States and inviolability of State borders, non-aggression, non-interference in internal affairs, non-use of force or threat of its use in international relations, seeking no unilateral military superiority in adjacent areas;

equality of all member States, search of common positions on the basis of mutual understanding and respect for opinions of each of them;

gradual implementation of joint activities in the spheres of mutual interest;

peaceful settlement of disputes between the member States;

SCO being not directed against other States and international organisations;

prevention of any illegitimate acts directed against the SCO interests;

implementation of obligations arising out of the present Charter and other documents adopted within the framework of SCO, in good faith.

Article 3

Areas of Cooperation

The main areas of cooperation within SCO shall be the following:

maintenance of peace and enhancing security and confidence in the region;

search of common positions on foreign policy issues of mutual interest, including issues arising within international organisations and international for a

development and implementation of measures aimed at jointly counteracting terrorism, separatism and extremism, illicit narcotics and arms trafficking and other types of criminal activity of a transnational character, and also illegal migration;

coordination of efforts in the field of disarmament and arms control;

support for, and promotion of regional economic cooperation in various forms, fostering favorable environment for trade and investments with a view to gradually achieving free flow of goods, capitals, services and technologies;

effective use of available transportation and communication infrastructure, improvement of transit capabilities of member States and development of energy systems;

sound environmental management, including water resources management in the region, and implementation of particular joint environmental programs and projects;
mutual assistance in preventing natural and man-made disasters and elimination of their implications;
exchange of legal information in the interests of development of cooperation within SCO;
development of interaction in such spheres as science and technology, education, health care, culture, sports and tourism.
The SCO member States may expand the spheres of cooperation by mutual agreement.

Article 4

Bodies

1. For the implementation of goals and objectives of the present Charter the following bodies shall operate within the Organization:

The Council of Heads of State;
The Council of Heads of Government (Prime Ministers);
The Council of Ministers of Foreign Affairs;
Meetings of Heads of Ministries and/or Agencies;
The Council of National Coordinators;
The Regional Antiterrorist Structure;
Secretariat.

2. The functions and working procedures for the SCO bodies, other than the Regional Antiterrorist Structure, shall be governed by appropriate provisions adopted by the Council of Heads of State.

3. The Council of Heads of State may decide to establish other SCO bodies. New bodies shall be established by the adoption of additional protocols to the present Charter which enter into force in the procedure, set forth in Article 21 of this Charter.

Article 5

The Council of Heads of State

The Council of Heads of State shall be the supreme SCO body. It shall determine priorities and define major areas of activities of the Organisation, decide upon the fundamental issues of its internal arrangement and functioning and its interaction with other States and international organizations, as well as consider the most topical international issues.

The Council shall hold its regular meetings once a year. A meeting of the Council of Heads of State shall be chaired by the head of State organizing this regular meeting. The venue of a regular meeting of the Council shall generally be determined in the Russian alphabetic order of names of the SCO member States.

Article 6

The Council of Heads of Government (Prime Ministers)

The Council of Heads of Government (Prime Ministers) shall approve the budget of the Organisation, consider and decide upon major issues related to particular, especially economic, spheres of interaction within the Organisation.

The Council shall hold its regular meetings once a year. A meeting of the Council shall be chaired by the head of Government (Prime Minister) of the State on whose territory the meeting takes place.

The venue of a regular meeting of the Council shall be determined by prior agreement among heads of Government (Prime Ministers) of the member States.

Article 7

The Council of Ministers of Foreign Affairs

The Council of Ministers of Foreign Affairs shall consider issues related to day-to-day activities of the Organisation, preparation of meetings of the Council of Heads of State and holding of consultations on international problems within the Organisation. The Council may, as appropriate, make statements on behalf of SCO.

The Council shall generally meet one month prior to a meeting of the Council of Heads of State. Extraordinary meetings of the Council of Ministers of Foreign Affairs shall be convened on the initiative of at least two member States and upon consent of ministers of foreign affairs of all other member States. The venue of a regular or extraordinary meeting of the Council shall be determined by mutual agreement.

The Council shall be chaired by the minister of foreign affairs of the member State on whose territory the regular meeting of the Council of Heads of State takes place, during the period starting from the date of the last ordinary meeting of the Council of Heads of State to the date of the next ordinary meeting of the Council of Heads of State.

The Chairman of the Council of Ministers of Foreign Affairs shall represent the Organization in its external contacts, in accordance with the Rules of Procedure of the Council.

Article 8

Meetings of Heads of Ministries and/or Agencies

According to decisions of the Council of Heads of State and the Council of Heads of Government (Prime Ministers) heads of branch ministries and/or agencies of the member States shall hold, on a regular basis, meetings for consideration of particular issues of interaction in respective fields within SCO.

A meeting shall be chaired by the head of a respective ministry and/or agency of the State organising the meeting. The venue and date of a meeting shall be agreed upon in advance.

For the preparation and holding meetings the member States may, upon prior agreement, establish permanent or ad hoc working groups of experts which carry out their activities in accordance with the regulations adopted by the meetings of heads of ministries and/or agencies. These groups shall consist of representatives of ministries and/or agencies of the member States.

Article 9

The Council of National Coordinators

The Council of National Coordinators shall be a SCO body that coordinates and directs day-to-day activities of the Organisation. It shall make the necessary preparation for the meetings of the Council of Heads of State, the Council of Heads of Government (Prime Ministers) and the Council of Ministers of Foreign Affairs. National coordinators shall be appointed by each member State in accordance with its internal rules and procedures.

The Council shall hold its meetings at least three times a year. A meeting of the Council shall be chaired by the national coordinator of the member State on whose territory the regular meeting of the Council of Heads of State takes place, from the date of the last ordinary meeting of the Council of Heads of State to the date of the next ordinary meeting of the Council of Heads of State.

The Chairman of the Council of National Coordinators may on the instruction of the Chairman of the Council of Ministers of Foreign Affairs represent the Organization in its external contacts, in accordance with the Rules of Procedure of the Council of National Coordinators.

Article 10

Regional Antiterrorist Structure

The Regional Antiterrorist Structure established by the member States of the Shanghai Convention to combat terrorism, separatism and extremism of 15 June, 2001, located in Bishkek, the Kyrgyz Republic, shall be a standing SCO body.

Its main objectives and functions, principles of its constitution and financing, as well as its rules of procedure shall be governed by a separate international treaty concluded by the member States, and other necessary instruments adopted by them.

Article 11

Secretariat

Secretariat shall be a standing SCO administrative body. It shall provide organisational and technical support to the activities carried out in the framework of SCO and prepare proposals on the annual budget of the Organisation.

The Secretariat shall be headed by the Secretary-General to be appointed by the Council of Heads of State on nomination by the Council of Ministers of Foreign Affairs.

The Secretary-General shall be appointed from among the nationals of member States on a rotational basis in the Russian alphabetic order of the member States' names for a period of three years without a right to be reappointed for another period.

The Secretary-General deputies shall be appointed by the Council of Ministers of Foreign Affairs on nomination by the Council of National Coordinators. They cannot be representatives of the State from which the Executive Secretary has been appointed.

The Secretariat officials shall be recruited from among nationals of the member States on a quota basis.

The Secretary-General, his deputies and other Secretariat officials in fulfilling their official duties should not request or receive instructions from any member State and/or government, organisation or physical persons. They should refrain from any actions that might affect their status as international officials reporting to SCO only.

The member States shall undertake to respect the international character of the duties of the Secretary-General, his deputies and Secretariat staff and not to exert any influence upon them as they perform their official functions.

The SCO Secretariat shall be located at Beijing (the People's Republic of China).

Article 12

Financing

SCO shall have its own budget drawn up and executed in accordance with a special agreement between member States. This agreement shall also determine the amount of contributions paid annually by member States to the budget of the Organisation on the basis of a cost-sharing principle.

Budgetary resources shall be used to finance standing SCO bodies in accordance with the above agreement. The member States shall cover themselves the expenses related to the participation of their representatives and experts in the activities of the Organisation.

Article 13

Membership

The SCO membership shall be open for other States in the region that undertake to respect the objectives and principles of this Charter and to comply with the provisions of other international treaties and instruments adopted in the framework of SCO.

The admission of new members to SCO shall be decided upon by the Council of Heads of State on the basis of a representation made by the Council of Ministers of Foreign Affairs in response to an official request from the State concerned addressed to the acting Chairman of the Council of Ministers of Foreign Affairs.

SCO membership of a member State violating the provisions of this Charter and/or systematically failing to meet its obligations under international treaties and instruments, concluded in the framework of SCO, may be suspended by a decision of the Council of Heads of State adopted on the basis of a representation made by the Council of Ministers of Foreign Affairs. If this State goes on violating its obligations, the Council of Heads of State may take a decision to expel it from SCO as of the date fixed by the Council itself.

Any member State shall be entitled to withdraw from SCO by transmitting to the Depositary an official notification of its withdrawal from this Charter no later than twelve months before the date of withdrawal. The obligations arising from participation in this Charter and other instruments adopted within the framework of SCO shall be binding for the corresponding States until they are completely fulfilled.

Article 14

Relationship with Other States and International Organisations

SCO may interact and maintain dialogue, in particular in certain areas of cooperation, with other States and international organisations.

SCO may grant to the State or international organisation concerned the status of a dialogue partner or observer. The rules and procedures for granting such a status shall be established by a special agreement of member States.

This Charter shall not affect the rights and obligations of the member States under other international treaties in which they participate.

Article 15

Legal Capacity

As a subject of international law, SCO shall have international legal capacity. It shall have such a legal capacity in the territory of each member State, which is required to achieve its goals and objectives.

SCO shall enjoy the rights of a legal person and may in particular:

- conclude treaties;
- acquire movable and immovable property and dispose of it;
- appear in court as litigant;
- open accounts and have monetary transactions made.

Article 16

Decisions-Taking Procedure

The SCO bodies shall take decisions by agreement without vote and their decisions shall be considered adopted if no member State has raised objections during the vote (consensus), except for the decisions on suspension of membership or expulsion from the Organisation that shall be taken by "consensus minus one vote of the member State concerned".

Any member State may expose its opinion on particular aspects and/or concrete issues of the decisions taken which shall not be an obstacle to taking the decision as a whole. This opinion shall be placed on record.

Should one or several member States be not interested in implementing particular cooperation projects of interest to other member States, non-participation of the above said member States in these projects shall not prevent the implementation of such cooperation projects by the member States concerned and, at the same time, shall not prevent the said member States from joining such projects at a later stage.

Article 17

Implementation of Decisions

The decisions taken by the SCO bodies shall be implemented by the member States in accordance with the procedures set out in their national legislation.

Control of the compliance with obligations of the member States to implement this Charter, other agreements and decisions adopted within SCO shall be exercised by the SCO bodies within their competence.

Article 18

Permanent Representatives

In accordance with their domestic rules and procedures, the member States shall appoint their permanent representatives to the SCO Secretariat, which will be members of the diplomatic staff of the embassies of the member States in Beijing.

Article 19

Privileges and Immunities

SCO and its officials shall enjoy in the territories of all member States the privileges and immunities which are necessary for fulfilling functions and achieving goals of the Organisation.

The volume of privileges and immunities of SCO and its officials shall be determined by a separate international treaty.

Article 20

Languages

The official and working languages of SCO shall be Russian and Chinese.

Article 21

Duration and Entry into Force

This Charter shall be of indefinite duration.

This Charter shall be subject to ratification by signatory States and shall enter into force on the thirtieth day following the date of the deposit of the fourth instrument of ratification.

For a State which signed this Charter and ratified it thereafter it shall enter into force on the date of the deposit of its instrument of ratification with the Depositary.

Upon its entering into force this Charter shall be open for accession by any State.

For each acceding State this Charter shall enter into force on the thirtieth day following the date of receiving by the Depositary of appropriate instruments of accession.

Article 22

Settlement of Disputes

In case of disputes or controversies arising out of interpretation or application of this Charter member States shall settle them through consultations and negotiations.

Article 23

Amendments and Additions

By mutual agreement of member States this Charter can be amended and supplemented. Decisions by the Council of Heads of State concerning amendments and additions shall be formalised by separate protocols which shall be its integral part and enter into force in accordance with the procedure provided for by Article 21 of this Charter.

Article 24

Reservations

No reservations can be made to this Charter which contradict the principles, goals and objectives of the Organisation and could prevent any SCO body from performing its functions. If at least two thirds of member States have objections the reservations must be considered as contradicting the principles, goals and objectives of the Organisation or preventing any body from performing its functions and being null and void.

Article 25

Depositary

The People`s Republic of China shall be the Depositary of this Charter.

Article 26

Registration

Pursuant to Article 102 of the Charter of the United Nations, this Charter is subject to registration with the Secretariat of the United Nations.

Done at Saint-Petersburg the seventh day of June 2002 in a single original in the Chinese and Russian languages, both texts being equally authoritative.

The original copy of this Charter shall be deposited with the Depositary who will circulate its certified copies to all signatory States.

D. Entrevista al embajador de la República de Kazajistán en España, Nurlan Danenov, realizada por Alberto Martínez Arias para el programa “Diplomáticos” de Radio Exterior de España¹

En Radio Exterior de España abrimos nuestra ventana semanal al mundo de la Diplomacia y de los Diplomáticos hablando hoy de una de las repúblicas desgajadas de la extinta Unión Soviética. Un país gigante de casi 3 millones de km², y que como contrapunto está habitado por poco más de 15 millones de personas que pertenecen a más de 100 nacionalidades, y que se distinguen en sus idiomas, culturas e incluso en aspectos de su vida cotidiana, aunque están estrechamente relacionadas por su destino histórico común.

El país del que hoy vamos a hablar está situado en Asia Central y comparte fronteras al Norte y al Oeste con Rusia, al Este con China, al Sur con Uzbekistán, Kirguizistán y Turkmenistán, y de nuevo se asoma al Oeste al Mar Caspio. Para hacerse una idea aproximada de su enorme extensión baste decir que sus fronteras superan con creces los 12.000 kilómetros de longitud, de los que más de 6.000 lo son con Rusia, y casi 1.500 kilómetros tiene su frontera con China. Su extensión le confiere una gran variedad topográfica. Al Norte se distingue una zona de estepas, en el Centro están situadas las regiones de las colinas, y al Sur y Sudeste los Montes Altai y Tien-Sang. Por lo demás, en su territorio hay lagos tan grandes que dos de ellos reciben el nombre de Mar: El Caspio y el Mar Aral.

Hoy hablamos de la República de Kazajistán, que tiene su origen en la unión de las tribus mogolas de la Horda de Oro y algunas tribus turcas que dieron paso a un grupo étnico denominado Kazajo, en concreto, en el siglo XVI surgió el denominado Khanato Kazajo, que tras el avance ruso sobre la estepa fue obligado a someterse, perdiendo incluso su autonomía a finales del siglo XIX. Tras la Revolución de 1905 afloraron los movimientos nacionalistas que llegaron a formar su propio Gobierno y la Lash Orda, sometido de nuevo al Ejército Rojo en 1920, después de la ocupación del territorio y la creación de la República Autónoma Socialista Soviética de los Kirguizes, conocida desde 1925 como Kazajistán.

Desde 1927 Rusia practicó en Kazajistán una política de sedentarización de los nómadas kazajos acompañada del asentamiento de colonos rusos y ucranianos, por lo que durante años los nativos fueron una minoría. En 1935 el país se transformó en una República Socialista Soviética y en el 37 tuvo lugar el primer Congreso del Partido Comunista Kazajo.

El 25 de octubre de 1990 el Soviet Supremo Kazajo proclamó una Declaración de Soberanía con la que se aseguraba el control sobre los recursos naturales y la economía. Su líder, Nursultán Nazarbayev, apoyó la idea de un Tratado para redefinir la idea de la República de la Unión Soviética, entonces en una fase aguda de descomposición. Incluso Kazajistán celebró en su territorio un referéndum en el que un 94% del electorado apoyó la tesis oficial del mantenimiento de la URSS como Unión de Estados Soberanos. El intento de Golpe de Estado en Moscú contra Boris Yeltsin del 91 provocó la Proclamación de la

¹ El autor de esta Tesis Doctoral colaboró, conjuntamente con el autor, en la preparación y realización de la entrevista, emitida el 21 de abril de 2006.

Independencia definitiva de la República de Kazajistán, que se produjo el 16 de diciembre de aquel año, siendo la última de las repúblicas de la antigua URSS en hacerlo.

Nursultán Nazarbayev, un metalúrgico de profesión, que llegó a convertirse en el 84 en el más joven Presidente del Consejo de Ministros de Kazajistán, fue el único candidato que se presentó a las elecciones presidenciales en las que obtuvo el respaldo abrumador, superior al 98%, del electorado. No teniendo afiliación política, desde la desaparición del Partido Comunista Kazajo, se integró como Presidente en el Partido de Unidad Nacional que en el 92 pasó a denominarse Partido de Unidad Popular. En enero de 1993 se promulgó la primera Constitución de Kazajistán, que declaraba al ruso lengua interétnica de comunicación, aunque establecía que el Presidente de la República debía hablar kazajo, definiendo el país, por lo demás, como Estado secular. Poco después, y de acuerdo con aquel texto constitucional, la entonces capital de Kazajistán que entonces se llamaba Alma-Ata, pasó a denominarse Almaty.

Como Estado Nuclear sucesor de la antigua Unión Soviética, Kazajistán abordó el desmantelamiento de su capacidad nuclear ratificando primero el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas del 92, y posteriormente el Tratado de No Proliferación Nuclear. Y en marzo del 94 se convocaron las primeras elecciones pluralistas con la participación del 74% del electorado. En el nuevo Parlamento había un 59% de kazajos, un 28% de rusos y un 13% de diputados pertenecientes a diversas nacionalidades. El Partido de Unidad Nacional obtuvo una mayoría de 33 escaños, que junto a los 42 que Nazarbayev se había reservado para su designación directa le proporcionó la estabilidad suficiente para gobernar sin demasiadas complicaciones. El Partido Comunista, que fue legalizado poco después de aquellas elecciones, entró a formar parte del bloque de la oposición en el Parlamento.

La economía y las reformas sociales fueron, a finales de la década de los 90, motivo de continuos enfrentamientos en el Parlamento entre Gobierno y Oposición. En febrero del 95 Kazajistán vivió la que ha sido su crisis institucional más intensa, cuando el Tribunal Constitucional invalidó las Elecciones Generales por graves problemas de procedimiento, y declaró ilegítimos todos los actos del Parlamento. Como resultado de aquel proceso Nazarbayev reforzó su poder mediante la celebración de un referéndum que prolongaba su Presidencia hasta diciembre de 2000, para asegurar la estabilidad política de la república.

En el 95 Kazajistán se dotó de un nuevo texto constitucional que sustituyó el Parlamento unicameral por otro bicameral, con la aparición de un Senado complementario a la Asamblea ya existente. El Jefe del Estado, elegido para un mandato de siete años por un máximo de dos periodos, reforzó su control sobre el Gobierno y se reservó el nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo, convocando Nazarbayev elecciones al Senado que fueron supervisadas por observadores extranjeros.

(Cinta 1 - Cosmódromo de Baikonur)

Este es el sonido del cosmódromo de Baikonur. La plataforma de lanzamiento espacial rusa que se encuentra en territorio kazajo. Kazajistán ha ido abriéndose paso hacia otros mercados perdiendo progresivamente la dependencia de Rusia en sectores tan importantes como el de las conducciones de gas y de petróleo, que son la base de la pujanza económica del país. Almaty perdió la capitalidad en beneficio de Astana, donde en octubre de 2000 nació la Comunidad Euroasiática Económica de la que forman parte Rusia, Kirguizistán, Bielorrusia, Tayikistán y, por supuesto, Kazajistán. Una reunión en la que Nazarbayev fue el anfitrión, después de haber ganado, un año antes, las elecciones presidenciales cuyo

desarrollo fue criticado duramente por la OSCE, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

(Cinta 2 – Nazarbayev/Traducción)

“Ante todo, lo fundamental de estas relaciones es que se constituya el fundamento de cooperación económica sin el cual no es posible las relaciones bilaterales”... Nazarbayev dio la bienvenida al primer Presidente de Gobierno español que pisaba suelo kazajo, José María Aznar, a finales del siglo pasado. Visitó territorio kazajo para impulsar unas relaciones bilaterales que desde entonces han crecido sustancialmente, en parte por la buena sintonía personal que mantiene el Rey Don Juan Carlos con el Presidente de Kazajistán:

(Cinta 3 – Rey Juan Carlos)

“Tras la reciente apertura de nuestras respectivas embajadas, se ha impulsado el diálogo político entre nuestros Gobiernos...”

España fue el primer país en el seno de la Unión Europea que ratificó el acuerdo de cooperación y colaboración de la Unión Europea con Kazajistán, y como le decía el Rey Juan Carlos a Nazarbayev mantiene su intención de incrementar la cooperación en todos los ámbitos:

Cinta 4 – Rey Juan Carlos)

“España está decidida, señor Presidente, a estrechar los lazos que unen a nuestros dos países y a desarrollar nuestra relación bilateral en toda su potencialidad, favoreciendo el conocimiento mutuo de nuestros pueblos. La creación de un entramado jurídico en que apoyar las relaciones, el incremento de los contactos políticos y el aumento de las inversiones y de los intercambios económicos y comerciales deben ser las piezas esenciales de esta tarea. El desarrollo de la cooperación cultural recién abierta servirá también para lograr un enriquecimiento mutuo y el acercamiento recíproco”.

El 60% de la población de Kazajistán vive en zonas urbanas. De hecho, tiene el nivel de urbanización más alto entre las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central. La tasa de alfabetización es del 99% y en general la población tiene un alto nivel de formación educativa. Casi el 60% de los habitantes de Kazajistán practican el Islam, la mayoría son musulmanes suníes. Casi un 30% se confiesa ortodoxo. Por lo demás el crecimiento económico está por encima del 9% del PIB, el Producto Interior Bruto, que está por encima de los 28.000 millones de dólares, y el pueblo de Kazajistán ha ratificado la presidencia de Nazarbayev por un nuevo septenato a finales del año pasado.

De Kazajistán, de nuestras relaciones bilaterales con un país desconocido para la gran mayoría de los españoles, e intentando descubrir sus claves económicas y sociales, profundizando en su entorno geográfico más inmediato... de todo ello hemos hablado con su embajador en Madrid. Éste, que vamos a escuchar ya, ha sido el resultado del diálogo.

Nurlan Danenov nació el 21 de junio de 1951, acaba de cumplir 54 años. Se diplomó en 1972 en el Instituto Económico de Almaty, y en el 89, todavía como ciudadano de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, culminó su formación en la Academia Diplomática de Moscú. Fue Primer Secretario, Consejero de la Embajada de la URSS en

Túnez, Jefe del Departamento de los Países de Oriente Próximo del Ministerio de Exteriores de Kazajistán, Secretario de Prensa de la Administración del Presidente de la República, Director de la Escuela Superior de Dirección Estatal, cargo dependiente de la Presidencia de la República, y Primer Viceministro de Asuntos Exteriores de su país. Posteriormente ha sido embajador de la República de Kazajistán en Francia, en la Confederación Helvética y en la Santa Sede, y Representante Permanente de su país en Naciones Unidas, en su sede en Nueva Cork, y en otras organizaciones Internacionales también con sede en Ginebra. Desde noviembre de 2004 es el embajador extraordinario y plenipotenciario de la República de Kazajistán en el Reino de España, cargo que simultanea con el de embajador ante la Santa Sede y el de representante permanente de Kazajistán ante la sede de la Organización Mundial del Turismo aquí en Madrid. Está casado y tiene dos hijos.

Pregunta.- Embajador, algo más de un año después de haber llegado aquí a Madrid, ¿hay algo que le haya sorprendido especialmente en la forma de ser de los españoles, en nuestras costumbres?

Respuesta.- Lo que más me ha sorprendido ha sido la sinceridad, la apertura de la gente y la disposición de compartir sus conocimientos. En segundo lugar, la actitud cuidadosa con el patrimonio cultural. En tercero, la especial sabiduría popular que consiste en no tener prisa.

P.- ¿Conocía con anterioridad España, Embajador?

R.- España es bien conocida en el mundo gracias a su historia y a su contribución a la cultura mundial. Conocía algunas de las principales páginas de su historia desde el colegio. En primer lugar por las clases de Historia, el periodo medieval, Colón y el Descubrimiento de América. Y también la historia moderna, la Guerra Civil. Por la Literatura, Cervantes y García Lorca. Más tarde conocí la pintura española, Velázquez, Goya, Picasso, Dalí... Pero, la percepción más completa del país y del pueblo empezó al llegar aquí a Madrid y estoy agradecido al destino por esta posibilidad en mi vida.

P.- Imagino que habrá tenido oportunidad de recorrer nuestras Comunidades Autónomas.

R.- El año pasado pude visitar además de los lugares históricos de los alrededores de Madrid, otros como Cataluña, Aragón, País Vasco. He tenido muchas y muy buenas impresiones en estos viajes. La huella de la riqueza histórica se ve en todo, castillos, iglesias, catedrales, monumentos, museos... la variedad de la naturaleza y las rutas turísticas. Todo es interesante.

P.- ¿Mantiene Kazajistán, o usted como representante de su país, algún vínculo especial con alguna de estas Comunidades Autónomas?

R.- Lamentablemente de momento no podemos hablar de vínculos especiales entre Kazajistán y las regiones de España. Hay algunas ideas interesantes al respecto. Posiblemente conseguiremos poner a punto la cooperación con dos o tres regiones de su país. Como por ejemplo la de Madrid, Cataluña, el País Vasco, Asturias... vamos a ver.

P.- Desde un punto de vista global, Embajador, ¿cómo son las relaciones bilaterales entre nuestros dos países, entre España y Kazajistán?

R.- Para empezar quisiera subrayar que la política Exterior de Kazajistán, que es uno de los tres países euroasiáticos en el mundo además de Rusia y Turquía, nos ha permitido establecer buenas relaciones con un amplio círculo de países tanto occidentales como

orientales. Europa, por un gran número de razones objetivas, ocupa un lugar prioritario. Consecuentemente en Kazajistán se da una gran importancia a la cooperación con España, país que, por otra parte, está viviendo un desarrollo muy dinámico y con el cual las relaciones bilaterales han alcanzado un alto nivel político. Tenemos una visión parecida acerca de los procesos en el mundo, un alto grado de entendimiento y de confianza. Esto es muy importante para nosotros. Un papel especial en esto han sido las relaciones amistosas del Presidente de Kazajistán, Nursultán Nazarbayev y el Rey de España, Juan Carlos I.

P.- En esas relaciones bilaterales siempre hay una parte que tiene un mayor peso sobre el resto. Esa parte es la de la economía. Las relaciones bilaterales en el área económica o comercial. ¿Cómo son en estos momentos nuestras relaciones comerciales?

R.- Hay que decir que las relaciones económicas no están al nivel de las relaciones estatales. Aunque en los últimos años el volumen del comercio bilateral entre nuestros países ha crecido sustancialmente. Actualmente está en torno a los 600 millones de dólares. Claro que el potencial es mucho más alto. En esto está trabajando tanto la Embajada de España en Kazajistán como nosotros en Madrid. Intentamos dar a conocer a los empresarios españoles las características propias de nuestra economía, los recursos, las posibilidades, los proyectos existentes, el clima para las inversiones, y organizamos visitas promocionales y presentaciones. Las dificultades consisten en que nuestra región nunca antes estuvo en el ámbito de intereses de su país y mucho de lo que está ocurriendo ahí y de las posibilidades que existen para la cooperación son una incógnita para los españoles.

P.- ¿En qué áreas de esa relación comercial sería posible incrementar la presencia de España en su país?

R.- Hay varias posibilidades en varios sectores de la economía kazaja. Por ejemplo el de la energía, el del petróleo y el gas, el de la infraestructura de transporte, el de la producción de materiales de construcción y el del turismo. En todos ellos las compañías españolas han acumulado una gran experiencia y poseen tecnologías buenas.

P.- Luego hablaremos en profundidad de Kazajistán, un país del que los españoles desconocemos, lamentablemente, muchas cosas, por no decir prácticamente todas. Hace aproximadamente un año ahora, en enero de 2004, el Gobierno de Kazajistán invitó a empresas españolas a participar en un proyecto de extracción de hidrocarburos en la plataforma continental del Mar Caspio. ¿Ha dado resultados concretos aquella iniciativa?

R.- Las negociaciones en este sector suelen ser bastante largas. Los socios buscan la mejor solución para ambas partes, lo que no siempre es fácil. Lo que sí es cierto es que la excesiva duración y dificultad de los procesos contractuales, en muchas ocasiones resulta poco positivo para las empresas españolas, ya que la experiencia, fuerza y el *know how* de las empresas kazajas aumenta día a día, a lo que hay que añadir la competencia de muchas otras empresas de otros países.

P.- Mirando la documentación oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores español, he podido comprobar que entre nuestros dos países hay acuerdos bilaterales de relevancia. El último es un acuerdo de cooperación científica que contemplaba la transferencia de tecnología española a su país. Yo no sé si ha dado mucho de sí ese acuerdo.

R.- La cooperación en este ámbito tiene una gran interés para nuestro país. Esto se debe a que nosotros intentamos implementar nuevos enfoques innovadores en la economía y crear sobre esta base nuevas direcciones para así diversificarla y hacerla más competitiva. El año pasado una delegación visitó España, visitó el Parque Científico de Madrid y el Parque Tecnológico del Vallés de Barcelona. Mantuvo conversaciones con las compañías Indra,

Iberdrola y Tectronic, productoras de alta tecnología. Estamos al comienzo del camino respecto a la firma de un acuerdo en este sector. Aún no está firmado pero se está trabajando en ello y esperamos su conclusión.

P.- Embajador, políticamente hablando, ¿puede ser este 2006 el año decisivo para impulsar y consolidar las relaciones bilaterales, las relaciones entre nuestros dos países?

R.- De alguna forma se puede decir así. El ministro, Sr. Moratinos, ya realizó la visita a nuestro país a principios de año. Estamos preparando la reunión de la Comisión Mixta intergubernamental de cooperación económica e industrial, y la visita oficial del Presidente del Gobierno, Sr. Zapatero. Los dos Gobiernos están dispuestos a realizar estos planes y veremos cómo se desarrollan las circunstancias internas y externas. Como también se sabe, los líderes europeos, además de asuntos internos tienen una agenda bastante apretada relacionada con los asuntos de Unión Europea.

P.- En principio, su principal propósito como Embajador, el encargo que recibe del Gobierno cuando le nombran representante de su país aquí en España ¿cuál es, Sr. Danenov?

R.- España ha logrado grandes éxitos en el desarrollo de su economía, y hoy día tiene un gran número de compañías de prestigio por todo el mundo. Kazajistán tiene intención de buscar proyectos concretos y de alta tecnología entre las empresas españolas. Mi labor en este sentido es servir de puente entre las compañías españolas, especialmente las tecnológicas, y la Administración y empresas de mi país. Para fomentar esto, Kazajistán celebró en España el año pasado, en Madrid y Barcelona, una presentación de la estrategia de desarrollo industrial y de innovación de nuestro Gobierno, así como la presentación de la base existente y las condiciones favorables en impuestos, créditos y leyes para crear esta relación interempresarial.

P.- Estamos conversando aquí en Radio Exterior de España con el embajador de Kazajistán en España. Nuestros oyentes le escuchan hablar español con bastante fluidez, con bastante soltura. ¿Dónde aprendió usted nuestra lengua? ¿Le costó mucho trabajo aprenderla?

R.- Empecé con un curso intensivo aquí en Madrid y aun sigo aprendiendo español. Con mucho agradecimiento querría decir el nombre de mi profesor. Es Roberto Corral Moro, de la escuela de Español Culturesp. La gente con quien hablo me entiende bien, me anima cuando me escucha y lo agradezco mucho. Aunque es un idioma muy rico y que entraña una cierta dificultad, me motiva enormemente aprender esta lengua porque me permite conocer más la cultura, las costumbres y la vida de los españoles.

P.- Tengo la impresión, señor Embajador, de que si salimos a la calle y preguntamos por su país, por Kazajistán, pues seguramente muchos ciudadanos serían incapaces de situarlo en un mapa, o incluso acertar datos elementales como la capital o, no sé, cualquier característica del pueblo kazajo. Evidentemente son ustedes una república muy joven, pero ¿por qué cree usted que tenemos en España tan escasa idea sobre su país?

R.- Kazajistán cuenta solamente con 14 años desde su independencia. Es decir, que mi país como Estado independiente apareció en la arena internacional recientemente, aunque tenga una rica historia. Hay que tener en cuenta también que ha formado parte de la Unión Soviética. Se relacionaba en el mundo básicamente como Estado de la etnia rusa. Para los europeos no existían otros pueblos dentro de ella. En los programas de estudios de los Colegios y Universidades no había materiales sustanciales sobre las repúblicas nacionales. Aunque en Kazajistán, por ejemplo, se encontraba el polígono nuclear de Semipalatinsk y el cosmódromo de Baikonur, eso si consideramos solamente la historia reciente, esta es una de las razones. Otra razón probablemente consiste en que en estos 14 años nosotros no

hemos vivido ninguna guerra, ni han ocurrido hechos que pudieran atraer la atención de los medios de comunicación. El país, a pesar de las enormes dificultades, poco a poco ha ido levantando cabeza, dejando a un lado el pasado y al mismo tiempo ha creado una base sólida, que unida a las relaciones de amistad establecidas con su entorno han dado lugar a la entrada en una etapa de desarrollo dinámico y sostenido.

P.- El turismo suele ser una vía directa para la aproximación entre comunidades, entre pueblos. ¿Puede ser Kazajistán un destino turístico para los españoles?

R.- Sí, desde luego, Kazajistán posee muchas cosas que pueden interesar a los españoles. Se está haciendo mucho en el país para mejorar las infraestructuras del turismo. Existe un programa especial en este sentido. Estudiamos la experiencia mundial. En los últimos años hemos participado regularmente en la Feria madrileña FITUR. Este año en Kazajistán se va a celebrar por primera vez la reunión de la Comisión de la Organización Mundial del Turismo para Europa. Esperamos que representantes de 42 países puedan conocer las posibilidades de Kazajistán en esta dirección.

P.- Vamos a hablar un poco de su país, si le parece. Kazajistán es una democracia presidencialista que acaba de conmemorar los diez primeros años de vida de su Constitución. Declararon ustedes la independencia de una Unión Soviética que se desmoronaba en el 90, y la confirmaron después, a finales de 1991, siendo por cierto, y me imagino que esto no es más que un dato anecdótico, la última de las repúblicas de la URSS en hacerlo. La transformación del país en todos los sentidos, política, económica y también socialmente, es un camino que, como quien dice, recordaba usted hace poco que ha cumplido Kazajistán 14 años, acaba de comenzar... ¿Cuál es el horizonte final, si es que se puede describir, para todas las reformas que están en marcha?

R.- En los próximos siete años Kazajistán tiene la intención de formar parte del grupo de los 50 países más competitivos del mundo. En este momento ocupamos el número 61. Tenemos un trabajo duro por delante. La modernización política, proseguir con la diversificación de la economía, el desarrollo de la democracia, el aumento del bienestar de la población, el aumento del papel del Parlamento en el país, la concesión de más competencias a las autoridades locales, el desarrollo del sistema judicial, la potenciación del papel de las ONG. Para los próximos 1 o 2 años tenemos planificada la entrada en la Organización Mundial del Comercio.

P.- Para que nuestros oyentes tengan una idea quizás más concreta de las dimensiones de Kazajistán, lo hemos dicho al comienzo de este programa, bastaría decir por ejemplo que comparten ustedes más de 6.000 kilómetros de frontera con Rusia y casi 1.500 kilómetros de frontera con China. Aunque también podríamos decir que de los 15 millones de habitantes que tiene el país existen más de 100 nacionalidades que se diferencian en lengua, en cultura, incluso en usos cotidianos en la forma de vivir. Y hay que subrayar que coexisten pacíficamente todos ellos, a pesar de ser un centenar de comunidades.

R.- Sí es verdad que el tamaño de nuestro país es impresionante. Es objeto de agradecimiento a nuestros antepasados que consiguieron defender estas tierras estando en un ambiente complicado. También es el resultado de la exitosa política exterior de Kazajistán. Sí, la población de nuestro país está formada por diferentes grupos étnicos con diferentes condiciones religiosas. Esta es la herencia de la historia lejana y reciente, es nuestro patrimonio. La mentalidad de los kazajos, su apertura y hospitalidad, la política de tolerancia, el respeto mutuo, permiten convivir en paz y armonía. Este es nuestro principal logro y conquista. Estamos haciendo todo lo posible para seguir guardando esta atmósfera en la sociedad. Se creó una institución única, la Asamblea de los Pueblos de Kazajistán, donde están representados todos los grupos étnicos. Los teatros, los colegios y escuelas y

los periódicos fomentan la diversidad idiomática. Kazajistán presentó la iniciativa de celebrar en el marco de la OSCE un foro internacional de tolerancia religiosa, acuerdo social e internacional. Este año se celebra en Kazajistán el Segundo Congreso de Líderes de Religiones Tradicionales.

P.- Un dato que particularmente me ha llamado mucho la atención, la tasa de alfabetización en Kazajistán es del 99%. Conceden ustedes mucha importancia a la Educación.

R.- Este es el resultado de la política en el ámbito de la educación heredada del pasado y llevada con éxito en las nuevas condiciones históricas. Librándose de la ideologización excesiva de los programas de estudio, se están haciendo esfuerzos para perfeccionar el proceso educativo, aumentar la calidad de la enseñanza y pasar a los estándares internacionales. Se están realizando también reformas en la Escuela Superior.

P.- En esta transición desde el pasado hacia el futuro de Kazajistán, hemos dicho que comparten ustedes muchos kilómetros de frontera con Rusia, ¿cómo son, Embajador, las relaciones con el gran vecino del norte, con la Rusia heredera de la extinta Unión Soviética.

R.- Rusia es una prioridad indiscutible de nuestra Política Exterior, hay varios motivos sustanciales en ello. Rusia es el país vecino más grande, con el cual compartimos la frontera terrestre más larga y que también es la frontera existente entre dos estados más larga del mundo. Su extensión supera a los 6.500 kilómetros. En segundo lugar, nuestras relaciones tienen una historia bastante antigua, con diferentes páginas. Algunas de las cuales repasamos con comprensión, otras con agradecimiento, y otras con resignación histórica. En tercer lugar, la tercera parte de la población de nuestro país es rusa y representantes de otros pueblos de origen eslavo. No es casualidad por tanto que el ruso sea el segundo idioma oficial. En las nuevas condiciones históricas entre Kazajistán y Rusia existen relaciones de buenos vecinos y de socios basadas en principios universales. Éstas realmente se desarrollan bien, y se corresponden a los intereses de ambos países.

P.- Probablemente una muestra tangible de esas buenas relaciones entre dos vecinos sea el hecho de que la instalación espacial de Baikonur, el cosmodromo ruso, se encuentra en territorio kazajo.

R.- Sin duda hay que hacer una aclaración. La instalación espacial Baikonur es una creación de la época soviética, pero se encuentra en territorio de nuestro país, y Kazajistán ahora es su propietario. Rusia lo alquila en condiciones aceptables para ambas partes. Creemos que las instalaciones de este tipo deben servir a los intereses de toda la Humanidad. Rusia dispone de un gran potencial intelectual y de personal cualificado en la industria espacial. Es lógico que Moscú esté interesado en utilizar la infraestructura existente. Bien, esta posibilidad le es prestada por Kazajistán. Hoy día tenemos programas propios, especialistas propios y preparamos satélites propios para lanzar al espacio.

P.- Está bien la precisión porque los medios de comunicación nos equivocamos constantemente a la hora de hablar del cosmodromo ruso de Baikonur. Habrá que empezar a cambiar y decir el cosmodromo kazajo, alquilado por Rusia, de Baikonur. Kazajistán es constitucionalmente hablando un Estado laico, pero casi la mitad de la población practica el Islam.

R.- Tiene usted razón. Kazajistán es un estado laico en el cual conviven representantes de todas las confesiones conocidas mundiales, pero prevalecen los musulmanes suníes. Al mismo tiempo, los que practican el Islam no padecen el fanatismo. Al contrario, representan el ala más moderada. Históricamente las costumbres musulmanas en el territorio de Kazajistán no han arraigado profundamente y esto se nota incluso simplemente al pasar por las calles de nuestras ciudades.

P.- Embajador ¿Cuáles son los indicadores macroeconómicos de su país? ¿Cuál es el ritmo de crecimiento económico? ¿Cuál es la tasa de desempleo?

R.- Los indicadores macroeconómicos de nuestro país son impresionantes en opinión de muchos. Primero, el crecimiento anual del Producto Interior Bruto en los últimos 6/7 años constituye el 9-10%. La inflación, que en el año 93 superó el 1.000%, en los últimos años se ha situado en el nivel del 100%.

P.- Kazajistán fue uno de los primeros países de la CEI que constituyó un Fondo Nacional para garantizar un desarrollo económico y social estable y reducir, de paso, la dependencia de los factores externos que le pudieran ser desfavorables. La dotación de ese fondo superó con creces los 5.000 mill. \$, en principio.

R.- Así es. Intentamos tener en cuenta la experiencia internacional y estamos haciendo todo lo posible para evitar el efecto holandés, la “enfermedad holandesa”, en nuestra economía. Kazajistán dispone de enormes riquezas naturales además de las energéticas y una desarrollada industria minera. En los últimos años la coyuntura exterior ha sido muy favorable para la economía de nuestro país, lo que permite acumular recursos financieros que hay que saber gestionar bien. Estudiando en profundidad la experiencia noruega creamos el Fondo Nacional que tiene dos funciones: uno ahorrar y estabilizar en el caso de situaciones de crisis, y dos la realización de grandes proyectos de infraestructuras.

P.- Hablando de la economía en Kazajistán, la industria, y lo subrayaba usted, tiene un peso notable, representa más del 31% de su PIB, y dentro de ese campo el sector de mayor peso es el de los combustibles energéticos, petróleo y gas, que supone más del 16% del PIB, si mis datos no son erróneos. En todo caso, las previsiones dicen que es un sector en expansión que todavía tiende a crecer, y considerablemente.

R.- Debo decir que dispone de una información bastante amplia de nuestro país y ha preparado la entrevista muy a fondo. Le felicito. La situación de la economía mundial, el crecimiento de la demanda y el consumo de los productos energéticos dicta el aumento rápido de la producción del petróleo y gas. Hoy Kazajistán produce más de 60 millones de toneladas de petróleo al año. Y en el año 2015 esta cifra aumentará hasta los 150 millones de toneladas. Es un pronóstico muy real. Existen reservas descubiertas y gran *portfolio* de proyectos e inversiones. Gran parte, lógicamente, se exportará. La infraestructura para eso ya existe y sigue desarrollándose. A pesar de eso seguimos pensando en los próximos años contar con capacidad propia para transformar el petróleo y el gas.

P.- Le agradezco el elogio y he de decir que mucha de la documentación que he manejado para esta entrevista la he obtenido de la página web de la Embajada de Kazajistán aquí en Madrid que usted recordaba antes, y que es una página muy dinámica y con muchísima información y donde figura un elemento por el que yo le quería preguntar. Tiene su país puesto en marcha desde el año 1997 un plan denominado Estrategia Para el Desarrollo del país, que tiene puesta la vista en el año nada menos que 2030, a muy largo plazo. Y ahí se fijan prioridades que van desde la estabilidad política al crecimiento económico, pero pasando por infinidad de elementos como el bienestar social o la seguridad nacional.

R.- La estrategia de desarrollo de Estado propuesta en aquellos difíciles años fue interpretado por parte de la población y observadores internacionales como algo irreal, dirigido a servir a los fines políticos coyunturales. Se preguntaron a quién puede interesar lo que puede pasar dentro de 20 o 30 años. Pero para muchos fue un objetivo. Hacia dónde va a ir el Estado. ¿Qué camino de desarrollo va a seguir y en qué se convertirá si se realizan las tareas en el futuro próximo? En realidad el país camina hacia los puntos de referencia fijados, y etapa por etapa va logrando los objetivos marcados, siguiendo los puntos de esa

estrategia. Todos estos años en el país se ha mantenido la estabilidad política y como resultado de las reformas la economía se desarrolla a pasos avanzados. Y finalmente el Gobierno comenzó a tomar medidas para mejorar sustancialmente el bienestar social de la población. Aumentan las pensiones y subsidios; se realizan programas en el campo de la salud y la educación en áreas rurales...

P.- Ustedes ratificaron el Tratado de No proliferación Nuclear, aunque creo que todavía está desplegado en suelo kazajo una parte del antiguo arsenal nuclear de la Unión Soviética.

R.- Sí, Kazajistán firmó este Acuerdo en el año 94, un paso lógico después del Decreto Presidencial de cierre del polígono industrial nuclear de Semipalatinsk. Fue uno de los primeros actos del Presidente después de la proclamación en octubre de 1991 de la Independencia. La Unión Soviética no había pasado todavía a la historia. Todavía funcionaban los polígonos de Nevada, en Estados Unidos, en China, en Rusia, y hacerlo no fue fácil. Su compatriota, Federico Mayor Zaragoza, siendo Secretario General de la UNESCO, dijo que esta decisión era sabia y valiente. No tenga miedo en decir con cierto énfasis que Kazajistán dio un ejemplo al mundo al mostrar el camino que hay que seguir en nombre de la Paz y la Seguridad en el planeta. Actualmente no existe ningún arsenal nuclear en el territorio de Kazajistán. Todo está ya destruido.

P.- El pasado 11 de enero se celebró la ceremonia de investidura del presidente Nursultan Nazarbaiev, ceremonia a la que, por cierto, asistió como usted recordaba antes el ministro español de Asuntos Exteriores. Nazarbaiev ganó, holgadamente, las elecciones celebradas el pasado 4 de diciembre. Será de nuevo presidente por espacio de siete años más. El último septenato, si no recuerdo mal. La oposición, sin embargo, Embajador, protestó quejándose de la opacidad de ese proceso electoral. Aunque conviene recordar que el propio ministro español habló de comicios transparentes y democráticos.

R.- El presidente recibió el apoyo claro de la población y eso es lo principal. La población valoró su política y los impresionantes logros. La oposición perdió. Las elecciones se desarrollaron de manera transparente. Según nuestras leyes, que se corresponde con los criterios de Copenhague, con la participación de gran número de observadores internacionales, incluyendo españoles. Es posible que existieran algunos errores y es lógico teniendo en cuenta el muy corto, históricamente hablando, periodo de tiempo de desarrollo democrático del país. Las estimaciones de la misión de la OSCE se basaron en cuestiones técnicas y fueron poco equilibradas. No consiguieron evitar estereotipos existentes y subir hasta un nivel de visión completa y objetiva de los cambios reales y procesos positivos. Digamos, según la opinión de muchos observadores, incluyendo los españoles, que las elecciones en general estuvieron bien organizadas, con un alto grado de participación de la población. Por cierto, el informe de la OSCE menciona mejoras sustanciales en el procedimiento legislativo, pero sólo lo hace de pasada.

P.- A mí me gustaría terminar, Embajador, estamos ya a punto de hacerlo, hablando un poco de usted, si me lo permite. Hemos dicho que se formó como economista en la antigua capital de Kazajistán. ¿La decisión de entrar a formar parte de la diplomacia qué fue, una vocación tardía o una manera de abrir nuevos horizontes personales?

R.- La pregunta se refiere a mí, pero toca un gran tema de la política del personal en la época de la URSS. En aquellos tiempos había pocos diplomáticos de las repúblicas nacionales. La mayoría en el extranjero era gente procedente de Rusia, más bien de Moscú y alguna otra ciudad grande. Cada año convocaban a un número reducido de representantes de las repúblicas en la Academia Diplomática. Entre las personas formadas adecuadamente con las cualidades, el conocimiento y la capacidad para la actividad diplomática necesarias. Tuve la suerte de que mis aptitudes fueran valoradas y tuve la

posibilidad de participar en el concurso público. No perdí esa oportunidad. Así, hace veinte años comenzó una nueva etapa en mi vida y sí, nuevos horizontes personales se abrieron en mi vida. Y la carrera de economista me ayudó en mi trabajo.

P.- Hemos dicho que ha ocupado usted cargos muy importantes en la Administración de Kazajistán. Entre ellos a mí me llama la atención especialmente el de Secretario de Prensa de la Administración del Presidente de la República. Siempre son difíciles las relaciones entre el poder y los medios de comunicación, imagino que igual que en Occidente en Oriente. ¿Cómo le fue a usted?

R.- Fue una prueba difícil para mí, porque no soy periodista de profesión. En un primer momento no acepté esta propuesta, pero el presidente me convenció. En el año 93, el segundo año de nuestra independencia, todavía no teníamos suficiente experiencia en cuanto a las relaciones entre el poder y la prensa. No teníamos los contactos necesarios con las principales agencias internacionales de comunicación. Necesité de toda mi experiencia diplomática para la solución de estos problemas. Pude conseguir algunas cosas, empezamos a construir el sistema de servicios de prensa en los órganos de la Administración Pública. Los periodistas comenzaron a salir a los países occidentales para obtener más experiencia. Hubo mucha libertad, pero falta de cultura profesional, y responsabilidad. El Presidente con mucho gusto se entrevistaba tanto en Kazajistán como sus viajes con los periodistas, y personalmente explicaba la situación y medidas que se estaban tomando. El Presidente continúa con esta práctica que se ha convertido en norma. Desde luego no todo está solucionado. Existen mecanismos jurídicos pero no siempre están a gusto de los periodistas. Por un lado no todos los funcionarios reaccionan de un modo correcto a las demandas de los periodistas. A estos, por otro lado, a veces les falta objetividad y profundidad de análisis. A veces la crítica es sustituida por la difamación, pero el poder entiende bien que sin diferentes medios de comunicación, sin periodismo cualificado y libre, no puede existir una sociedad completa.

P.- Usted ha tenido oportunidad de conocer de cerca al presidente Nazarbayev, un político por lo demás con una fuerte personalidad. De él se destaca su capacidad negociadora. Si usted tuviera que subrayar algún rasgo del presidente de Kazajistán, y sé que es un compromiso para el Embajador de Kazajistán en España ¿cuál destacaría?

R.- Sí realmente he tenido oportunidad de conocer de cerca al Presidente Nursultan Nazarbayev. Tiene grandes cualidades como verdadero político y hombre de Estado que, además, posee un enorme carisma. En primer lugar tiene un gran horizonte intelectual y profundos conocimientos en Historia, Economía y Humanidades. Es un interlocutor interesante. Cuando mantiene entrevistas con personas de diferentes profesiones -políticos escritores, trabajadores, empresarios, clérigos, etc.- conduce la charla en su idioma profesional y en el tono adecuado. En segundo lugar, está siempre abierto a la posibilidad de enriquecer sus conocimientos. En tercer lugar tiene una magnífica memoria tanto para las personas como para los datos históricos y las cifras. Todo esto le convierte en un ágil interlocutor y en un buen negociador.

P.- Embajador, ojalá que con esta conversación hayamos contribuido a que los españoles conozcan un poco mejor su país gracias por comparecer en esta conversación con Radio exterior de España y hasta cuando usted quiera. Esta es su casa.

R.- Muchas gracias a usted por el interés mostrado hacia Kazajistán. Muchas gracias.

